TATIANA BONILLA MATIZ

LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DEL TRABAJO DECENTE COMO HERRAMIENTA DE REINCORPORACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL DE LOS EXCOMBATIENTES DE LAS FARC- EP.

(Maestría en Justicia y Tutela de los Derechos con énfasis en Derecho del Trabajo)

Bogotá D.C., Colombia

2019

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

FACULTAD DE DERECHO

MAESTRÍA EN JUSTICIA Y TUTELA DE LOS DERECHOS

CON ÉNFASIS EN DERECHO DEL TRABAJO

Rector:	**Dr. Juan Carlos Henao Pérez**
Secretaria General:	**Dra. Martha Hinestrosa Rey**
Director Departamento Derecho Laboral:	**Dr. Jorge Eliecer Manrique V.**
Director de Tesis:	**Dr. Federico Suárez Ricaurte**
Presidente de Tesis:	**Dr. Jorge Eliecer Manrique V.**
Examinadores:	**Dra. Katherine Bermúdez** **Dr. Héctor Vargas**

TABLA DE CONTENIDO

Pág.

INTRODUCCIÓN ix
I. POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE EMPLEABILIDAD Y DE SEGURIDAD SOCIAL DERIVADOS DE LOS CONFLICTOS ARMADOS EN COLOMBIA 1
1. PANORAMA GENERAL DE EMPLEABILIDAD Y DE COBERTURA EN SEGURIDAD SOCIAL EN COLOMBIA 1
2. IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS DE EMPLEABILIDAD Y DE SEGURIDAD SOCIAL EN PROCESOS DE REINTEGRACIÓN DE EXCOMBATIENTES EN COLOMBIA PREVIOS AL ACUERDO DE PAZ SUSCRITO CON LA GUERRILLA DE LAS FARC- EP. 5
2.1 PROCESO DE REINTEGRACIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA EN EL PROCESO DE JUSTICIA Y PAZ 10
2.2 RESULTADO DE ESTRATEGIAS IMPLEMENTADAS EN PROGRAMAS DE REINSERCIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL DE POBLACIÓN DESMOVILIZADA AUC 14
3. CONCLUSIONES DE CAPÍTULO 17
II. REINCORPORACIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA DE LOS EXCOMBATIENTES DE LAS FARC- EP 19
1. DESARME, DESMOVILIZACIÓN Y REINTEGRACIÓN/ REINCORPORACIÓN 21
2. LA REINCORPORACIÓN EN EL ACUERDO DE PAZ 23
2.1 INSTRUMENTOS COMPLEMENTARIOS PARA LA REINCORPORACIÓN 26
2.1.1 Resolución 0075 de 2016 26
2.1.2 CONPES 3867 de 2016 27
2.1.3 Decreto 899 de 2017 28
2.1.4 Acto Legislativo 01 de 2017 29

2.1.5 Plan Marco de Implementación del acuerdo de paz 30
2.2 ASIGNACIONES PRESUPUESTALES AL PROCESO DE REINCORPORACIÓN 33
2.3 PAZ CON LEGALIDAD 35
3. RESULTADOS IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS DE EMPLEABILIDAD Y AFILIACIÓN A SEGURIDAD SOCIAL 37
4. CONCLUSIONES DE CAPÍTULO 40
III. IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS DE EMPLEABILIDAD Y DE COBERTURA EN SEGURIDAD SOCIAL EXCOMBATIENTES EN EL MARCO INTERNACIONAL 43
1. EL EMPLEO Y TRABAJO DECENTE PARA LA PAZ EN EL MARCO DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO 43
1.1 RECOMENDACIÓN 071 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO: RECOMENDACIÓN SOBRE LA ORGANIZACIÓN DEL EMPLEO (TRANSICIÓN DE LA GUERRA A LA PAZ), 1944 44
1.2 RECOMENDACIÓN NÚMERO 205 DE LA OIT: RECOMENDACIÓN SOBRE EL EMPLEO Y TRABAJO DECENTE PARA LA PAZ Y LA RESILIENCIA, 2017 47
2. RUTAS DE REINCORPORACIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA DE EXCOMBATIENTES ONU 52
3. ESTUDIOS COMPARADOS SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS DE EMPLEABILIDAD Y DE SEGURIDAD SOCIAL PARA EXCOMBATIENTES 55
3.1 EL SALVADOR 56
3.2 MOZAMBIQUE 61
3.3 IRLANDA DEL NORTE 66
4. CONCLUSIONES DE CAPÍTULO 69
CONCLUSIONES GENERALES Y RECOMENDACIONES 71
BIBLIOGRAFÍA 81
ANEXOS 90

LISTA DE GRÁFICAS Y TABLAS

Pág.

Gráfica 1. Población en proceso de reintegración. 7
Gráfica 2. Montos Indicativos para la implementación por punto del acuerdo de paz 32
Gráfica 3. Apropiaciones presupuestales 2017 y 2018 34
Gráfica 4. Comparación apropiaciones por rubro año 2017-2018 34
Gráfica 5. Grupo Etario de personas en proceso de Reincorporación de las ZVTN 39
Tabla 1. Factores de reincidencia ex combatientes en Colombia. 8

LISTA DE ANEXOS

Pág.

Anexo A. Respuesta Derecho de petición de la Agencia Nacional para la Reincorporación y Normalización con Nº 14831 de fecha 27 de noviembre de 2018. 90
Anexo B. Respuesta solicitud de información. Radicado: BZ2019_489811. 28 de enero de 2019. 91
Anexo C. Aclaración petición de información ARN. Fecha 14 de noviembre de 2018. 92
Anexo D. Respuesta Derecho de petición ARN OFI 18-00163365. 17 de diciembre de 2018. 93
Anexo E. COLPENSIONES. Respuesta a solicitud de información radicado BZ 2018_9651481. 22 de agosto de 2018. 97

GLOSARIO

ACR:	Agencia Colombiana para la Reintegración.
AUC:	Autodefensas Unidas de Colombia.
ARN:	Agencia Nacional para la Reincorporación y Normalización.
BEPS:	Beneficios Económicos Periódicos.
CFHBD:	Cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo.
CNR:	Consejo Nacional de Reincorporación.
CODA:	Comité Operativo de Dejación de Armas.
CONPES:	Consejo Nacional de Política Económica y Social.
CSIVI:	Comisión de Seguimiento, impulso y verificación a la implementación del Acuerdo.
DDR:	Desarme, Desmovilización y Reintegración.
ECOMUN:	Economías sociales del Común.
ETCR:	Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación.
FARC- EP:	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo.
FMLN:	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional.
FRELIMO:	Frente de Liberación de Mozambique
IRA:	Irish Republican Army.
JEP:	Jurisdicción Especial de Paz.
OACP:	Oficina del Alto Comisionado para la Paz.
OCLE:	Organización Continental Latinoamericana y Caribeña de Estudiantes.
OEI:	organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
OIM:	Organización Internacional para las Migraciones.
OIT:	Organización Internacional del Trabajo.
ONU:	Organizaciones de Naciones Unidas.

PMI: Plan Marco de implementación del acuerdo de paz.

PNUD: Programa para las Naciones Unidas para el Desarrollo.

RENAMO: Resistencia Nacional Mozambiqueña

UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la ciencia y la Cultura.

USAID: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

ZVTN: Zonas Veredales Transitorias de Normalización.

INTRODUCCIÓN

Las sociedades que experimentan la ocurrencia de un conflicto, sin importar su naturaleza y posteriormente de un acuerdo de paz, enfrentan la materialización de nuevas realidades sociales derivadas de las consecuencias propias que dejan las grandes confrontaciones bélicas. Esas nuevas coyunturas sociales obligan a los Estados a generar políticas y programas que se adapten a la nueva etapa denominada posconflicto, donde por medio de políticas de *peacebuilding* se pretende planear y ejecutar acciones para solidificar la paz y apaciguar los focos de conflicto[1].

Se entiende entonces que durante el proceso de construcción de paz, se deben tener en cuenta los factores que desencadenaron el conflicto para planear y posteriormente ejecutar programas y políticas públicas que estén encaminadas a resolver los puntos álgidos. De esta forma, la coyuntura posbélica o de posacuerdo de paz, es la oportunidad perfecta para estimular los cambios sociales y transformaciones necesarias para reconstruir el tejido social dentro de las sociedades afectadas por los conflictos o guerras que decidieron empezar una etapa de transición a la paz[2].

Por lo anterior, las políticas de reincorporación económica y social enfocadas en los excombatientes, y más puntualmente, el papel del derecho laboral y de la seguridad social en escenarios de posconflicto, han sido tenidos en cuenta por países varios países y organizaciones internacionales como la Organización Internacional del Trabajo, quien desde sus inicios ha emitido

[1] JENKINS, R. *Peacebuilding. From concept to commission.* Londres y Nueva York: Routledge Taylos & Fancis Group, 2013. ISBN 978-475-77643-1. P.18.
[2] GRASA, R y MATEOS, O. *Guía para trabajar en la construcción de la paz. Qué es y que supone la construcción de la paz. Instituto Catalán Internacional para la Paz y Cámara de comercio de Bogotá.* S.F ISBN 978-958-688-416-7

guías e instrumentos técnicos para la elaboración de políticas y programas relacionados con la empleabilidad y protección de los excombatientes en un escenario posbélico, tratando este punto como uno de los ejes fundamentales para reforzar la seguridad en las sociedades que atraviesan estos contextos.

En consecuencia, el problema de investigación a resolver en el presente trabajo es: ¿qué directrices deberían ser tenidas en cuenta en la implementación de programas de reincorporación económica y social de excombatientes de las FARC- EP en un escenario de posconflicto para disminuir las posibilidades de reaparición de focos de conflicto?

Para responder a la anterior pregunta el argumento central que se va a defender en esta tesis es que si bien en el Acuerdo Final y en la normativa complementaria derivada del mismo acuerdo se plasmaron directrices relacionadas con la reincorporación de excombatientes de las FARC – EP las cuales fueron enfocadas en la promoción de la capacitación laboral, en el fomento a la educación básica y técnica, en el desarrollo de proyectos productivos y en la cobertura temporal y parcial en el sistema de seguridad social en pensión y salud, existen elementos que han sido omitidos en los programas impulsados por el Gobierno que deberían abordarse teniendo en cuenta los principios característicos del Trabajo Decente desarrollados por la OIT.

Dichos principios se basan en: la posibilidad de empleo en todas sus facetas cuantitativas y cualitativas, no solo generando incentivos en los proyectos productivos e iniciativas de autoempleo, sino que debería involucrarse tanto al sector público y privado para formalizar a los excombatientes; en el desarrollo de políticas de protección social, que no tengan una vocación temporal y que no trasgredan los derechos como al mínimo vital; en el

fomento del diálogo social como herramienta de comunicación entre los sectores principales involucrados en la reincorporación social y económica de excombatientes; y finalmente en la promoción de los derechos fundamentales de los excombatientes que participan en los programas de reincorporación social y económica, protegiéndolos de caer en circunstancias que afecten dichos derechos como el trabajo forzoso, trabajo infantil y el desarrollo de trabajo en condiciones precarias.

La falta de planeación y la improvisación en la implementación de programas y políticas públicas relacionadas con la reincorporación de excombatientes ha desencadenado el fracaso de varios procesos de paz a nivel local e internacional. Por lo que no debe tomarse a la ligera el trabajo de realizar un análisis respecto a la forma en la que este grupo de la población va a adaptarse a la sociedad desde la legalidad y cuáles son los mecanismos idóneos para conseguir una reincorporación exitosa.

La anterior preocupación se ve reflejada en el surgimiento de modelos de construcción de paz realizados tanto por organizaciones nacionales como Alianza para la paz - APAZ[3], e internacionales como Naciones Unidas que junto con expertos en el tema de diferentes países, en el año 2015 emitieron un documento técnico en el cual se identifica a la reintegración de excombatientes en el ámbito de *seguridad y gobernanza* ya que se entiende que dichos programas son necesarios para contribuir con la seguridad y la

[3] Alianza para la paz es una ONG que brinda apoyo a la policía Nacional de Colombia para la implementación de modelos de construcción de paz, prevención de riesgos, fortalecimiento en la seguridad e incluso fortalece capacidades respecto al manejo de la estigmatización de la población en proceso de reincorporación.

estabilidad en las sociedades afectadas durante los procesos de recuperación y desarrollo[4].

Tanto la reintegración en el ámbito social y en el económico tiene como objetivo principal ubicar al excombatiente e incluso a su familia, en el nuevo contexto social desde la legalidad para que puedan desarrollar su vida política y productiva, promoviendo la seguridad, desarrollo económico y humano dentro de la sociedad que enfrenta la nueva realidad posbélica[5].

Dada la importancia de estas medidas, el presente trabajo de investigación pretende abordar los programas de reintegración social y económica de los excombatientes de las FARC- EP derivados del Acuerdo Final, para determinar si las políticas de empleabilidad y de seguridad social están encaminadas a la consecución efectiva de la reincorporación de esta población. Y así mismo, pretende destacar la importancia de dichos programas relacionados con la reincorporación social y económica, ya que la ejecución efectiva de los mismos se vuelve una herramienta apaciguadora del conflicto.

De esta forma se hará un análisis de las medidas adoptadas por el Estado colombiano en otros procesos de reintegración de excombatientes, enfocado en la población desmovilizada del proceso de Justicia y Paz, para tener una visión global de los programas implementados, los resultados de los mismos y los puntos que debieron reforzarse.

---

[4] GRASA, R y MATEOS, O. *Guía para trabajar en la construcción de la paz. Qué es y que supone la construcción de la paz. Instituto Catalán Internacional para la Paz y Cámara de comercio de Bogotá.* S.F ISBN 978-958-688-416-7p. 42.

[5] FISAS, V. *Cultura de paz y gestión de conflictos.* Quinta edición. Barcelona: Icaria editorial, S.A. y UNESCO. 2006. ISBN 84-7426-357-3 y 92-3-303-499-2. P. 134.

En el segundo capítulo se abordará la reincorporación social y económica de los miembros de las FARC – EP, teniendo en cuenta lo acordado en el Acuerdo Final de paz y lo desarrollado legislativamente hasta marzo de 2019 para tener un contexto general de lo que enfrentará Colombia como país y los miembros de su sociedad en los próximos lustros.

En el tercer capítulo se analizará los estándares internacionales establecidos para la implementación de programas de reintegración social y económica, para exponer seguidamente los instrumentos más importantes emitidos por la OIT donde se plasman las principales directrices para desarrollar programas en un contexto posbélico, y así entrar a analizar las características fundamentales de la noción de Trabajo Decente, teniendo en cuenta los indicadores desarrollados para medir la materialización del mismo.

Posteriormente se estudiarán tres casos puntuales de procesos de reincorporación de excombatientes en países de diferentes continentes para hacer una comparación de las medidas adoptadas en cada caso y el éxito y falencias de las mismas.

Finalmente se concluirá a manera general que el Acuerdo Final suscrito por Colombia y las FARC – EP cumple con los estándares de Naciones Unidas, pero tiene falencias respecto a su planeación e implementación ya que no se le está dando la importancia debida al fortalecimiento de ejes en el proceso de reincorporación como la relacionada en la capacitación laboral en sus diferentes fases y de forma integral y la preparación del excombatiente para su reintegración integral a la vida civil, pues si bien los proyectos productivos son una buena alternativa para generar sustento de forma autosostenible, no se están creando otros mecanismos que tengan en cuenta al excombatiente para su desarrollo laboral, en otras áreas ni tampoco se está vinculando al sector privado como aliado en este proceso.

Respecto a la implementación de programas relacionados con la seguridad social de excombatientes, puntualmente salud y pensión, las medidas tomadas por el gobierno son a corto plazo, lo que acarreará problemas en el futuro, pues si bien es loable la iniciativa de ingresar al sistema subsidiado a los excombatientes de las FARC- EP, el sistema actual ya tiene falencias que lo limitan a un funcionamiento pleno debido a la sobrecarga en su prestación.

Frente a la cobertura pensional, si bien el acuerdo estableció asistencia en las cotizaciones al sistema de pensiones por un término de 24 meses, dicha propuesta no refleja la necesidad de adoptar planes a largo plazo, ya que gran parte de la población de excombatientes no alcanzará a cumplir con las semanas de cotización para poder obtener esta prestación en el régimen de Prima Media, y mucho menos si decide afiliarse a un Fondo de Ahorro Individual con Solidaridad.

Estos otros retos a futuro pueden ser superados por Colombia si se expidiera las normativa relacionada con la reincorporación teniendo en cuenta los principios de la OIT que desarrollan el concepto de Trabajo Decente ya que la aplicación del concepto de “doble vía” en los programas de reincorporación prescribe una carga igual tanto para el excombatiente, quien debe hacer un esfuerzo para reincorporarse a la sociedad, y al mismo tiempo insta a la sociedad a realizar cambios estructurales para recibir a los reincorporados.

La metodología de investigación implementada en este trabajo fue de corte dogmático jurídico en donde la dimensión analítica fue del tipo *lege ferenda*[6] entendida como la metodología que identifica una normativa existente en el sistema jurídico respecto a los procesos de reincorporación nacional e

6 COURTIS, C. *El juego de los juristas. Ensayo de caracterización de la investigación dogmática*. En: COURTIS, Chiristian (Ed.) Observar la ley: ensayos sobre metodología de la investigación jurídica. Editorial Trotta. Madrid, 2006.

internacional, para posteriormente realizar una crítica enfocada en la necesidad de complementar las normativa existente con instrumentos internacionales para proponer finalmente que lo contemplado tanto legal como constitucionalmente a nivel nacional, tenga en cuenta esos instrumentos internacionales para que el proceso de reincorporación social y económico de los excombatientes tenga mejores resultados.

I. POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE EMPLEABILIDAD Y DE SEGURIDAD SOCIAL DERIVADOS DE LOS CONFLICTOS ARMADOS EN COLOMBIA

La implementación de programas de empleabilidad y la protección en seguridad social de los excombatientes de las FARC- EP son uno de los puntos esenciales para conseguir la paz estable y duradera en Colombia[7], ya que con la ejecución de los programas adecuados sobre la materia se generan las condiciones necesarias para que los excombatientes se reincorporen a la sociedad económica y socialmente por medio del desarrollo de actividades lícitas que deben ser sostenibles y al mismo tiempo se genera un refuerzo a la no reincidencia en actividades ilegales de los mismos.

Como lo dijo Philippe Vanhuynegem director de la OIT para los países Andinos en la apertura de la Academia sobre Desarrollo Rural y Trabajo decente para la construcción de paz: "*el posconflicto es la oportunidad perfecta para romper la lógica histórica de la desigualdad y brechas existentes (…) El proceso de construcción de paz es una ocasión única para reconstruir una sociedad más coherente y económicamente dinámica".*[8]

1. PANORAMA GENERAL DE EMPLEABILIDAD Y DE COBERTURA EN SEGURIDAD SOCIAL EN COLOMBIA

En el año 2018 el panorama de empleabilidad y de cobertura en Seguridad Social en Colombia reveló que la tasa de desempleo en áreas metropolitanas

[7] Se entiende que dicha paz es la paz negativa como ausencia de violencia directa, falta de conflicto armado o de violencia expresa. BAUTISTA, J. *Racionalidad pacífica. Una introducción a los Estudios para la paz.* Editorial DYKINSON S. L, Madrid. 2011, p. 100. ISBN 978-84-15454-72-4

[8] Organización Internacional del Trabajo, Sala de Prensa. *OIT: el papel del trabajo es esencial para la construcción de la paz en Colombia.* 23 de enero de 2017 [En línea] Disponible en: https://www.ilo.org/lima/sala-de-prensa/WCMS_542349/lang--es/index.htm

ascendía a 10,8%, y que la población ocupada era aproximadamente del 51,9%. Frente a la población rural, y centros poblados, el desempleo fue un 4,7% y la tasa de ocupación del 58, 2%[9]. Mientras que en las cabeceras municipales las actividades que se desarrollan principalmente se relacionan con el comercio, hotelería y restaurantes, en las áreas rurales se centran en la agricultura, pesca, caza, ganadería y silvicultura[10]. Recientes estudios demuestran que el mercado laboral rural a 2018 se caracterizó por tener la mayor parte de la población concentrada en las actividades catalogadas como trabajador por cuenta propia, seguida por las actividades de obrero, empleado particular y en un menor porcentaje se dedicaban a trabajos de jornalero o de peón[11].

Si bien existe un alto porcentaje de ocupación, la informalidad en las actividades laborales rurales que se desarrollan asciende a aproximadamente a un 90%, ya que las condiciones en las que las personas ejecutan su trabajo en el campo no siempre cumplen con elementos de un trabajo formal, como la remuneración mínima, aseguramiento, o las modalidades de trabajo que se desarrollan entran en la clasificación institucional de informalidad, tales como trabajadores familiares sin remuneración, los trabajadores sin remuneración en empresas o negocios de hogares, los jornaleros o peones, los trabajadores por cuenta propia, entre otros[12].

---

[9] Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. *Mercado laboral. Principales resultados. Diciembre 2018.* Colombia, 2018. [En línea] Disponible en https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/pres_web_empleo_resultados_dic_18.pdf

[10] Ibídem.

[11] Federación de aseguradores Colombianos- FASECOLDA. *Piso mínimo de protección social. Alternativas para ampliar la cobertura a la población informal.* S.F, Colombia. [En línea] Disponible en https://oiss.org/prevencia2018/libponencias/1-9_mayo-Manana/Panel%201_Politicas_publicas/3-German_Ernesto_Ponce.pdf

[12] Departamento Administrativo Nacional de estadística - DANE- *Metodología y producción estadística - DIMPE.* Metodología Informalidad Gran Encuesta Integrada de hogares- GEIH. 2009.

El panorama anteriormente expuesto tiene una repercusión directa frente al sistema de aseguramiento en salud y pensión pues al existir un alto porcentaje de informalidad, el sistema general de seguridad social no está recibiendo los aportes necesarios ser sostenible pues las personas no tienen la capacidad económica para cotizar, especialmente en las zonas rurales, ya que frente a las cotizaciones a pensión, el 54% se encuentra sin protección alguna, el 34 % se encuentra en el sistema no contributivo dejando solo el 9% dentro del sistema y el porcentaje restante, ya se encuentra pensionado o con un régimen especial[13].

Respecto al panorama en el sistema de aseguramiento en salud no deja de ser preocupante, pues si bien la afiliación al sistema ha incrementado en las últimas décadas, la mayoría de personas se encuentra en el régimen subsidiado de salud, es decir que no que no tienen la capacidad económica para realizar aportes, generando una importante afectación al sistema, quien debe asumir los gastos que se generan para este grupo poblacional, con los aportes de un grupo porcentualmente menor, especialmente en el campo. La última encuesta realizada por el DANE en el 2017 respalda lo anteriormente dicho, ya que se demostró que el 16,8 % de las personas en zonas rurales se encuentran en el régimen contributivo en salud y el 83,1% en el régimen subsidiado[14].

Teniendo en cuenta el contexto, es evidente que a Colombia y a sus 13.192 personas acreditadas por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz- OACP

[13] Federación de aseguradores Colombianos- FASECOLDA. *Piso mínimo de protección social. Alternativas para ampliar la cobertura a la población informal.* S.F, Colombia. [En línea] Disponible en https://oiss.org/prevencia2018/libponencias/1-9_mayo-Manana/Panel%201_Politicas_publicas/3-German_Ernesto_Ponce.pdf

[14] Departamento Administrativo Nacional de estadística- DANE. *Encuesta nacional de Calidad de Vida (ECV)* 2017. Colombia.

como parte del proceso de reintegración[15], reciben la etapa del posacuerdo con uno de los índices de desempleo más altos de la historia, y que si bien existe un sistema de aseguramiento en salud que ha ido incrementando sus afiliados, existen muchas problemáticas internas del sistema que se deben resolver, relacionado con la prestación del servicio y la calidad del mismo. Y respecto a las pensiones, Colombia tiene una de las más bajas coberturas en ésta área si se compara con países de América Latina y el Caribe, y además la problemática es aún peor en las zonas rurales ya que únicamente el 10% de la población está cubierta por el sistema debido a que la mayoría de trabajo opera en el sector informal y los ingresos no son suficientes para realizar cotizaciones[16].

La OIT en su informe mundial sobre la protección social el cual está encaminado a destacar la importancia de la protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, insta a todos los Estados miembros en reforzar y garantizar la seguridad de los ingresos de los adultos mayores, emendar las consecuencias de la implementación de la privatización de las pensiones, y garantizar la cobertura universal en salud para eliminar esas disparidades existentes entre las zonas rurales y las urbanas[17]. Lo que significa que Colombia debería movilizar la maquinaria política necesaria para estar acorde con los Objetivos de Desarrollo planteados por la OIT de manera general, y realizando las gestiones necesarias también para los excombatientes de las FARC- EP.

[15] Respuesta Derecho de petición realizado a la ARN con Nº 14831 s*olicitud para investigación académica* con fecha 27 de noviembre de 2018.
[16] OCDE. *Estudios Económicos de la OCDE: Colombia 2015.* OCDE publishing. ISBN978-92-64-22765. P 104.
[17] Organización Internacional del Trabajo. *Informe Mundial sobre la protección social. La protección social universal para alcanzar los objetivos de Desarrollo Sostenible.* Ginebra: OIT, 2017.

2. IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS DE EMPLEABILIDAD Y DE SEGURIDAD SOCIAL EN PROCESOS DE REINTEGRACIÓN DE EXCOMBATIENTES EN COLOMBIA PREVIOS AL ACUERDO DE PAZ SUSCRITO CON LA GUERRILLA DE LAS FARC- EP.

Las negociaciones de paz fueron el escenario ideal para reconocer varias problemáticas sociales en Colombia y para que eventualmente las partes se sentaran a la mesa de negociación a tratar de encontrar una solución dialogada en los puntos de desacuerdo frente a la cosmovisión que se tenía como país y lo que se quería cambiar frente al mismo. Sin embargo, al momento de pactar cambios trascendentales para nuestro país, si bien en el Acuerdo suscrito se habló de la necesidad de una Reforma Rural Integral – RRI, de la participación política de los miembros de las FARC – EP, de la dejación de armas, entre otros puntos, no se enfatizó en la necesidad de implementar programas de empleabilidad y de seguridad social con un enfoque permanente que cubriera a la población de excombatientes en proceso de reincorporación, recayendo en primera medida en centrarse principalmente en asistencias económicas y asistenciales temporales a cambio de desmovilizarse, las cuales a futuro pueden causar reincidencia en la mencionada población y de capacitaciones para el trabajo, promoviendo el emprendimiento y el auto empleo.

Dicha situación no deja de ser preocupante, ya que la sostenibilidad en los programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración, las políticas de empleabilidad y la protección en Seguridad Social son pilares para el éxito en los procesos de paz en un escenario de posacuerdo. El fomento de estructuras sostenibles frente a los excombatientes que amplíen las posibilidades de coexistencia pacífica y que, por consiguiente, reduzcan las posibilidades de un retorno a la violencia deben fundarse en una adecuada

integralidad de los programas[18], tales como la capacitación laboral en todas sus dimensiones y la reinserción económica del desmovilizado[19] y por otra parte, la garantía de protección en seguridad social, específicamente en salud y pensión, de los excombatientes quienes se enfrentan a una nueva realidad desde la dejación de sus armas hasta su tránsito a la legalidad.

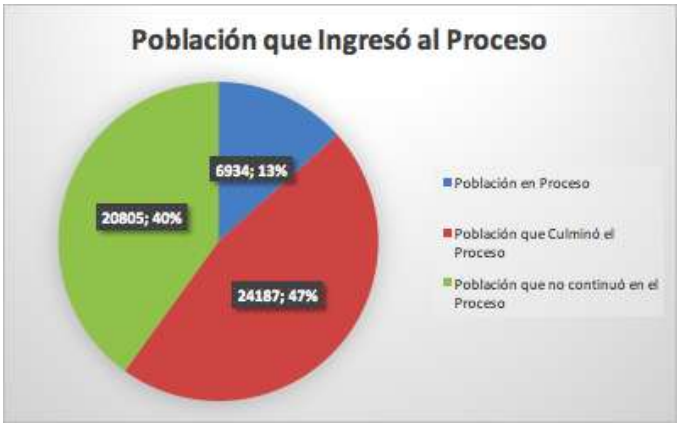
Se entiende que la reinserción social y económica aunque abarcan diferentes dimensiones, son procesos concomitantes que pueden llegar a depender uno del otro. Por una parte, el trabajo es la dimensión social de la reintegración que permite al excombatiente pertenecer o sentir que pertenecen a la sociedad, adquiriendo el estatus de ciudadanos[20]. La reinserción económica, se ha entendido como la fase en la que el excombatiente obtiene ingresos económicos de manera lícita y que consecuentemente lo hacen ser parte de la sociedad como ciudadano del común, quien no necesita ningún tipo de asistencia o subsidio por parte del Estado, ya que su propia actividad lo hace ser un sujeto sostenible.

Según la Agencia para la Reincorporación y Normalización - ARN como entidad estatal que alimenta constantemente bases de datos respecto de las personas, de los procesos de desmovilización y reintegración en coordinación con otras entidades, el número de desmovilizados a marzo de 2019 ascienden a 51.906 personas, de las cuales aproximadamente 24.000[21] han culminado con el proceso, de los cuales el 27,26% pertenecían a las

[18] BUSH, K y SALAMANCA, M. 6. *Evaluación de los efectos de intervenciones sobre la paz y los conflictos. Guía para la implementación.* Departamento de Prosperidad Social (DPS), Bogotá Colombia.
[19] FISAS, V. *Introducción al desarme, desmovilización y reintegración (DDR) de excombatientes.* Cuadernos de construcción de Paz. Nº 24. 2011, Escola de Cultura de Pau.
[20] TRUIRÁN, A. *El territorio. Un Análisis desde el Derecho y la ciencia política.* Universidad del Norte. Barranquilla, Colombia. 2013.
[21] Anexo: Cuadro 11 Condiciones de Seguridad (Homicidios y Reincidencia probada) de la ARN.

FARC- EP[22]. Sin embargo, existe un porcentaje próximo al 40% de personas que ya no hacen parte del proceso de desmovilización debido a diferentes factores tales como, muerte, cambio de proceso, pérdida de beneficios, retiro voluntario, entre otros.

Gráfica 1. Población en proceso de reintegración.



Fuente: *Gráfica elaborada con base a los datos suministrados por la ARN[23]*

Si bien es claro que los procesos de reintegración están llenos de complejidades individuales y colectivas; las primeras entendidas como los obstáculos personales que encuentra el excombatiente en proceso de reintegración, tales como familiares, psicológicos, económicos, de seguridad, entre otras, también existen retos colectivos como sociedad, en donde las problemáticas que aparecen se relacionan con la reconstrucción del tejido social de la población afectada por la guerra, afianzando los vínculos afectivos y simbólicos de la misma[24].

[22] Respuesta Derecho de petición realizado a la ARN con Nº 14831 s*olicitud para investigación académica* con fecha 27 de noviembre de 2018.
[23] Ibídem
[24] PEREA, C.M. *Vislumbrar la paz. Violencia, poder y tejido social en ciudades latinoamericanas.* Colombia: Penguis Random House Grupo Editorial, 2016. ISBN 978-958-8806.

Frente a los obstáculos en los procesos de reintegración, en un estudio realizado por la Fundación Ideas para la Paz relacionado con la reincidencia en actividades ilegales por parte de excombatientes en Colombia, explica dicha situación desde tres momentos[25]:

Tabla 1. Factores de reincidencia ex combatientes en Colombia.

Ingreso al grupo armado ilegal	Periodo dentro del grupo armado	Fase de reintegración
Se analiza el momento previo al ingreso y las causas que provocaron que el individuo ingresara a un grupo armado ilegal. Factores económicos, relaciones familiares, ideologías, incentivos, factores psicosociales, coerción	Se analiza las características del grupo, el estatus del sujeto dentro del grupo, la experiencia de guerra y el proceso de desmovilización	Se evaluaron factores como la participación del individuo en el programa de reintegración, situación socioeconómica, situación familiar, estatus familiar, contacto con excombatientes de diferentes grupos, entre otros.

Fuente: *Tabla elaborada con los datos suministrados por la Fundación Ideas para la Paz, en el documento Informe 22 Retorno a la legalidad o reincidencia de excombatientes en Colombia. Dimensión del fenómeno y factores de riesgo.*

Los anteriores momentos son relevantes ya que la motivación del individuo para ingresar al grupo armado puede tener relación directa con el motivo que determine al mismo en reincidir en actividades delictuales. De esta forma si en el momento previo al ingreso del grupo armado el sujeto buscaba mejorar sus condiciones de pobreza, y en medio del proceso de reintegración las condiciones que lo motivaron a buscar una estabilidad como individuo y para su familia bajo el grupo armado ilegal persisten, será esa condición lo que lo motive para reincidir[26].

Sin embargo, otra corriente de estudios relacionada con las dinámicas de la guerra, asegura que a nivel individual existen dos principales factores de riesgo para reincidir: la exposición del sujeto en el conflicto y el rango que

[25] ibídem
[26] ibidem. p. 38.

ostentaba en la organización armada. El primero de ellos se relaciona con todas las secuelas psicológicas e incluso físicas causadas por el conflicto que se vuelven un obstáculo posterior en el momento de transición a la legalidad, ya que ostentar la calidad de excombatiente limita las oportunidades del sujeto para ser parte activa de la sociedad, por prejuicios, miedos, sentimientos de venganza, etc. El segundo de ellos se relaciona con el estatus de poder después de la desmovilización el cual puede perder el valor que se tenía dentro del grupo ilegal en un contexto de desmovilización, causando que el individuo que tenía un estatus alto por la experiencia propia de la guerra la cual le generaba un valor económico y representativo mayor, crea que dicho estatus pueda ser más provechoso en un grupo ilegal que en un proceso de reinserción a la sociedad[27].

Lo anterior no se puede desligar de la ejecución de políticas de DDR, ya que de los diferentes estudios realizados han determinado que la reintegración de excombatientes debe girar principalmente en torno a obtener un empleo estable y un ingreso económico el cual pueda servir para su manutención, y al mismo tiempo, haciendo al excombatiente parte activa de la sociedad, pero preferiblemente de una fuente productiva y sostenible, más no asistencialista[28]. Y por otra parte, es importante que el individuo que ingresa a un programa de desmovilización se convierta en un sujeto de especial protección, ya que cuando el sujeto expresa su voluntad de paz entrando a cualquier programa de desmovilización, está materializando el precepto del artículo 22 de la Constitución de 1991, el cual consagra a la paz como un derecho y deber de obligatorio cumplimiento, vinculando al Estado como garante de los derechos fundamentales del individuo desmovilizado. Por lo tanto, es importante que todo el aparato estatal se active para darle al sujeto

[27] Ibidem. p. 39.
[28] Ibidem p. 40.

protección frente a sus derechos fundamentales, en consonancia con el Derecho Internacional Humanitario y sus protocolos[29].

2.1 PROCESO DE REINTEGRACIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA EN EL PROCESO DE JUSTICIA Y PAZ

Entendiendo la importancia que juega el papel de las políticas de empleabilidad y de la Seguridad Social en programas de DDR, es procedente tener en cuenta los resultados de otros programas de reintegración diseñados y ejecutados por el Estado colombiano para destacar sus aciertos y aprender de sus falencias.

Las Autodefensas Unidas de Colombia- AUC, si bien como grupo armado organizado tienen una naturaleza totalmente diferente a la guerrilla de las FARC-EP, por ser un grupo armado que de una manera u otra tiene relación con el Estado o sus agentes locales[30], su proceso es un referente local frente a los programas diseñados por el Estado frente a la población desmovilizada y su proceso de reintegración y en general sobre las políticas implementadas en procesos de DDR.

El proceso de Justicia y Paz consagrado principalmente en la ley 975 de 2005, fue el marco legal para la desmovilización de los Paramilitares pertenecientes a las Autodefensas Unidas de Colombia y aún sigue siendo objeto de debate, ya que para muchas entidades, representantes de víctimas y ONG, asuntos como la reparación de las víctimas, el proceso de

[29] Colombia, Corte Constitucional. Sentencia T 719 de 2003. M.P Manuel José Cepeda Espinosa.
[30] Defensoría del Pueblo de Colombia, Defensoría Delegada para la prevención de riesgos de violaciones a los Derechos Humanos y el DIH Sistema de Alertas Tempranas (SAT) 2017, *Grupos Armados Ilegales y nuevos escenarios de riesgo en el posacuerdo.* Bogotá, Colombia.

reintegración y esclarecimiento sobre el fenómeno paramilitar no tuvieron mayor avance debido a la poca coordinación entre entidades de diferentes niveles, los límites propios consagrados en la ley y por las dinámicas propias que se veían en el proceso de desmovilización, las cuales dada su precariedad en la planificación y ejecución, impulsaba al desmovilizado a convertirse en disidente, rearmado, o parte de una organización emergente[31].

Una de las directrices más importante en el marco de los programas de reintegración fue la promovida por la Resolución 163 del 31 de mayo de 2011 en la cual se reguló los requisitos para acceder a los beneficios económicos y sociales de los programas de reintegración y el procedimiento de suspensión y pérdida de los mismos. Como beneficios sociales se implementaron los relativos a la atención psicosocial de las personas en proceso de reintegración, la cual dependía de la evaluación y acompañamiento del excombatiente por parte de la Agencia Colombiana para la Reintegración.

Dicha Resolución también estableció el Beneficio de Gestión en Salud el cual consistía en la afiliación de la persona en proceso de reintegración y/o a su grupo familiar al Sistema General de Seguridad Social en Salud. El beneficio comprendía cinco etapas principales:

[31] Se considera *disidente* a las personas que pertenecieron a las AUC que no se desmovilizaron por no entrar al proceso de negociación, o que iniciaron el proceso, pero finalmente no lo culminaron. Por otra parte, las personas *rearmadas* son aquellas que reincidieron en actividades relacionadas con el crimen organizado, narcotráfico o delincuencia por grupos existentes o conformando unos nuevos. Y por últimos serán *emergentes,* quienes se convierten en parte de grupos que ya existían pero que no tenían una gran visibilidad, o a quienes conforman grupo luego de la desmovilización de la AUC, como estrategia para apoderarse de los grupos de poder vacíos dejados por los mismos. Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. Área de Desmovilización, desarme y Reintegración, 2007. *Disidentes, rearmados y emergentes: ¿bandas criminales o tercera generación paramilitar?.*

1. Entrega de documentos de afiliación que permitía el acceso a los servicios de salud de la oferta pública hospitalaria.
2. Coordinación de las actividades de promoción en salud y prevención de enfermedad.
3. Asesoraba al excombatiente en proceso de reintegración para que este tuviera acceso a los servicios no cubiertos por el Plan Obligatorio de Salud Subsidiado- POSS.
4. Beneficio de atención de la persona en proceso de reintegración a centros especializados en salud mental, y
5. Acompañamiento y asesoría a la oferta pública que compone el beneficio.

Para el año 2011, aproximadamente el 77% de los participantes en este plan de beneficio se encontraban vinculados en el Sistema subsidiado de salud-POSS y el restante pertenecían al régimen contributivo[32]. Por otra parte, el Sistema subsidiado cubría la atención en salud de más de 40.500 familiares de desmovilizados en proceso de reintegración, entre los cuales estaban: esposa, compañera permanente e hijos menores de la pareja o padres, hermanos menores a su cargo, y hermanos en situación de discapacidad[33].

Respecto a la reinserción económica relacionada con las oportunidades laborales, la Resolución 163 de 2011 en su artículo 13 consagró los siguientes ejes de acción:

1. Formación en el trabajo: se daban los parámetros para el otorgamiento de beneficios sociales y económicos en el proceso de

[32] Centro de memoria Histórica. *Desmovilización y reintegración paramilitar. Panorama posacuerdos con las AUC.* Bogotá, Colombia. 2015. p. 187.
[33] Centro de memoria Histórica. *Desmovilización y reintegración paramilitar. Panorama posacuerdos con las AUC.* Bogotá, Colombia. 2015. p. 187.

reintegración de la población desmovilizada. La formación para el trabajo le daba la opción al desmovilizado para acceder a uno de los siguientes procesos:

1.1. Acciones de formación complementaria certificadas hasta de 400 horas.
1.2. Acciones de formación en los niveles operario, auxiliar para obtener una titulación.
1.3. Acciones de formación en los niveles técnico y tecnólogo.

2. Estímulo económico a la empleabilidad: Este beneficio económico funcionaba como incentivo a la permanencia del individuo al proceso de reintegración en una actividad que fuera productiva, autogestionada o gestionada por la Alta consejería para la reintegración Social y Económica de personas y Grupos Alzados en armas (artículo 4 Decreto 1391 de 2011). Consistía en el desembolso económico hasta de $8´000.000 para la adquisición de una vivienda nueva, previo al cumplimiento de requisitos tales como aprobación de la atención psicosocial por parte del excombatiente, el desarrollo de una actividad productiva durante un tiempo mínimo de 12 meses, acreditación de pagos al sistema de seguridad social en salud durante 1 año, entre otros requisitos.

3. Proyectos productivos Individuales y Proyectos productivos colectivos: Frente a los proyectos productivos se consagraba una asistencia económica y asistencial para los excombatientes que variaba dependiendo de la clase de desmovilización que realizara. Si era una desmovilización individual, el excombatiente obtenía 24 meses en el programa y $537.000 pesos más $179.000 pesos adicionales por miembro familiar y la entrega de $8.000.000 para su proyecto productivo o capital semilla. Sin embargo, si era un desmovilizado que

se acogía a la desmovilización colectiva, el programa tenía una duración de 18 meses y una ayuda económica única de $537.000 iniciales, y la entrega de $2.000.000 de pesos que podían ser utilizados es asociación con otros individuos del proceso para realizar proyectos productivos conjuntamente[34].

2.2 RESULTADO DE ESTRATEGIAS IMPLEMENTADAS EN PROGRAMAS DE REINSERCIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL DE POBLACIÓN DESMOVILIZADA AUC

Si bien los proyectos productivos parecían ser la opción más viable para la reintegración económica de los excombatientes, la planeación y la ejecución de los mismos estuvieron permeadas por falencias que se manifestaron con un resultado precario de los mismos. Para empezar, el proceso de asignación de recursos para el proyecto productivo era engorroso, pues los excombatientes en proceso de reintegración debían cumplir con una serie de requisitos que no todos los desmovilizados estaban dispuestos o tenían la capacidad de cumplir. Por otra parte, si se accedía al apoyo económico del proyecto productivo, estos proyectos normalmente fracasaban en el transcurso de su desarrollo pues no tenían el apoyo institucional suficiente, para guiarlos respecto a viabilidad del proyecto, capacitación, perfil adecuado, estudios de mercado entre otros factores[35]. Pese a que la ACR detectó dichas falencias e intento fortalecer la capacitación laboral de los proyectos productivos, el Observatorio de Justicia Transicional estableció que dicho fortalecimiento no fue suficiente ya que la mayoría de las personas que entraban al proceso de capacitación no terminaban los ciclos de formación

[34] Fundación Ideas para la Paz, 2014. *Serie de informes Nº 22*. *Retorno a la legalidad o reincidencia de excombatientes en Colombia. Dimensión del fenómeno y factores de riesgo.* Colombia. p. 24

[35] Centro de memoria Histórica. *Desmovilización y reintegración paramilitar. Panorama posacuerdos con las AUC.* Bogotá, Colombia. 2015. P. 172

académica y si llegaban a terminarlos, existía una desconexión con la realidad laboral y el acompañamiento institucional[36].

Las diferenciaciones de beneficios económicos entre los excombatientes que variaban dependiendo de la opción de desmovilización que escogieran, la formación para el trabajo sin las bases necesarias para que los desmovilizados pudieran enfrentar las condiciones de la realidad del mercado laboral, y las faltas de garantías reales para los desmovilizados en proceso de reintegración, fueron factores que produjeron que tomar la decisión de dejar a un lado la seguridad, protección y estabilidad que se tenía en el grupo ilegal ya no fuera la opción más adecuada[37], lo que causó altos niveles de deserción y en ciertos casos de reincidencia en actividades ilegales de la mencionada población.

La reincidencia en cualquiera de sus formas es un fenómeno que se ha explicado a partir de factores que se relacionan con la misma reintegración, componentes como el nivel educativo, el ingreso económico, el empleo estable, la comodidad de la vida, y demás elementos materiales e incluso personales como el respeto, la venganza, el gusto por la vida militar, entre otros, son factores que influyen en la proclividad reincidir en actividades ilegales[38].

Si bien el proceso de Justicia y Paz tuvo aspectos positivos como la expedición de la Ley de víctimas, la cual fue el preámbulo para la conformación de organizaciones de víctimas que han desempeñado un papel

[36] ibidem p.193.
[37] Fundación Ideas para la Paz, 2014. *Serie de informes Nº 22*. *Retorno a la legalidad o reincidencia de excombatientes en Colombia. Dimensión del fenómeno y factores de riesgo.* Colombia. p. 26.
[38] Fundación Ideas para la Paz, 2014. *Serie de informes Nº 22*. *Retorno a la legalidad o reincidencia de excombatientes en Colombia. Dimensión del fenómeno y factores de riesgo.* Colombia.

crucial en los procesos de verdad, tuvo falencias importantes en varios ámbitos entre los que nos ocupa, la empleabilidad y la protección en seguridad social de excombatientes. Pese a que hubo iniciativas desde programas gubernamentales en los diferentes niveles territoriales, hubo carencias en formalización laboral de reinsertados, no existió un fomento en la información frente a los agentes privados quienes no tuvieron la información completa y necesaria sobre el proceso de reinserción y sus ventajas, causando que prefirieran no participar directamente en programas con desmovilizados[39], cerrando esa oportunidad del fomento del trabajo formal.

Por otra parte, respecto al programa productivos o capital semilla, muchos se vieron truncados o se detuvieron por problemas operativos, económicos y de planeación, volviéndose iniciativas no sostenibles e inviables a largo plazo, que no cumplieron con el objetivo de generar independencia económica a los excombatientes por medio de actividades de emprendimiento que propendían beneficiar a una colectividad[40].

Respecto a la cobertura en Seguridad Social, si bien se estableció un programa de vinculación al Sistema de Seguridad Social en Salud, la mayoría de individuos en proceso de reintegración permanecieron el régimen subsidiado, y pocos pudieron acceder al régimen contributivo, lo que causa una carga al sistema que se vuelve más relevante cuando el programa de asistencia también cobija al grupo familiar de una forma extensa. Dicha situación no ha variado hasta la actualidad, ya que según cifras de la ARN al 31 de enero de 2019, frente a la población que ingresó al proceso, aproximadamente el 24% no se encuentra afiliado al Sistema General de

[39] Centro de memoria Histórica. *Desmovilización y reintegración paramilitar. Panorama posacuerdos con las AUC.* Bogotá, Colombia. 2015. p. 202
[40] Ibídem. 208.

Seguridad Social y Salud; el 28 % se encuentra afiliado en el régimen Contributivo y aproximadamente el 47 % es del régimen subsidiado[41].

Por último frente al sistema pensional de los desmovilizados en el artículo 147 de la ley 100 de 1993, se consagró que quien fuera colombiano y se acogiera a un proceso de paz desmovilizándose podría pensionarse en la edad de la ley, siempre y cuando hubiera cotizado al menos 500 semanas. Sin embargo, dicho artículo fue derogado por el Acto Legislativo 01 de 2005, el cual eliminó los regímenes pensionales especiales. Pero aun así, según información brindada por COLPENSIONES, entidad que sería la encargada de otorgar dicha prestación a quien cumpliera los requisitos establecidos por la ley, ninguna persona se pensionó bajo este régimen especial[42] .

3. CONCLUSIONES DE CAPÍTULO

La planeación y la implementación de programas de reincorporación a la vida civil de excombatientes son cruciales para medir el éxito de los procesos de paz, ya que la precariedad laboral, la falta de capacitación integral laboral y educativa, la ausencia de protección social y en sí la ausencia del Estado produjo en cierta medida la conformación de grupos armados.

La sensación de seguridad que ostentaba el excombatiente en su grupo armado es la que debe trasladarse al ámbito de la legalidad, ya que como quedó expuesto, los factores por los cuales una persona decide ser parte de un grupo armado, son los mismos factores existentes para que los excombatientes tomen la decisión de reincidir en actividades delictivas, o ser

[41] Agencia Nacional para la Reincorporación. Cuadro 17: Afiliación al Sistema General de Seguridad Social y Salud según el régimen.
[42] COLPENSIONES. *Respuesta solicitud de información. Radicado: BZ2019_489811.* 28 de enero de 2019.

parte de un nuevo grupo ilegal. Por esto es que los programas de DDR son cruciales para el contexto de posacuerdo pues son los que otorgan seguridad al excombatiente para acogerse a un proceso de desmovilización, y por otra parte son el medio para apaciguar el conflicto, siempre y cuando estén encaminados a una reintegración social y económica sostenible y visualizada a largo plazo.

Si existe una ruptura en los programas de DDR o no se da una estabilidad jurídica que se materialice en la vida del excombatiente, por medio del trabajo y la protección en seguridad social, los resultados del proceso de reintegración pueden ser desalentadores, tal y como ha pasado en otros procesos de reintegración en Colombia que tienen un porcentaje de excombatientes que lo han culminado cercano sólo al 40 % en casi dos décadas de implementación de desmovilizaciones.

II. REINCORPORACIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA DE LOS EXCOMBATIENTES DE LAS FARC- EP

El acuerdo de paz suscrito el 24 de noviembre de 2016, fue el resultado de los diálogos y mesas de trabajo establecidas desde el año 2012 en la Habana, Cuba, entre el Gobierno Nacional colombiano, presidido por el presidente Juan Manuel Santos, sus delegados, y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo FARC-EP.

El documento inicialmente suscrito, fue sometido a la aprobación del pueblo mediante plebiscito en el año 2016, el cual arrojó como resultado la no aprobación por parte de la mayoría de los colombianos. Sin embargo, la Corte Constitucional de Colombia, por medio de Sentencia C-379 de 2016, previamente había fijado los parámetros interpretativos que debían ser tenidos en cuenta ante el resultado del mencionado plebiscito, concluyendo que era obligación del Presidente de la República como mandatario mantener en orden público, y que si bien el plebiscito era una vía de legitimación democrática, el efecto que producía la votación mayoritaria por el no, era la imposibilidad jurídica de implementar el acuerdo de paz como documento, pero que no podía confundirse con el derecho a la paz y su realización. Por lo anterior, pese a los resultados del plebiscito se le dio luz verde a la implementación del acuerdo, bajo la condición de introducir las modificaciones propuestas por los representantes de la oposición[43].

[43] Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C- 379 de 2016. M.P Luis Ernesto Vargas Villa. Expediente: PE-045: En cambio, si el plebiscito no es aprobado, bien porque no se cumple con el umbral aprobatorio o cumpliéndose los ciudadanos votan mayoritariamente por el "no", el efecto es la imposibilidad jurídica de implementar el Acuerdo Final, comprendido como una decisión de política pública específica y a cargo del gobernante. Por ende, si se parte de considerar que el plebiscito no reforma la Constitución, entonces una potencial desaprobación del Acuerdo Final tiene incidencia únicamente respecto de la implementación de esa política pública, manteniéndose incólumes las competencias de los

Fue así como se le dio inicio a la ejecución del Acuerdo Final, el cual ha sido complementado legislativamente por normativa que ha trazado la ruta para el cumplimiento de cada uno de los puntos. Entre dicha normativa se encuentra lo relativo al proceso de reincorporación, el cual es crucial para evaluar gran parte de la firma del acuerdo de paz con las FARC-EP, pues la seguridad y protección que se le da al excombatiente para reintegrarse a la sociedad, es crucial para medir el éxito de un proceso de paz.

La etapa de reincorporación es parte de la columna vertebral del proceso de paz ya que tiene varios objetivos tales como la estabilización de la sociedad, quien debe estar preparada para recibir a los excombatientes y a sus familias en un nuevo escenario que llama a la reconciliación y al mismo tiempo ayuda a contribuir a la seguridad y estabilidad en un ambiente de posconflicto pues es claro que una de las problemáticas que surge en dicho escenario sino se toman las medidas adecuadas, es el incremento en inseguridad ya que los excombatientes se enfrentan a un nuevo contexto en el cual dejan de ser un grupo relegado socialmente, y necesariamente deben estar dotados de herramientas y garantías para que puedan subsistir en el nuevo sistema que enfrentan, sin que deban acudir a actividades ilegales[44]. De lo contrario, si las garantías establecidas para los excombatientes en el marco de un acuerdo de paz no se materializan, y la reincorporación falla, los efectos sociales y económicos serían de gran impacto.

---

diferentes órganos del Estado, entre ellas la facultad del Presidente para mantener el orden público, incluso a través de la negociación con grupos armados ilegales, tendiente a lograr otros acuerdos de paz. Dichos acuerdos, a su vez, podrán ser sometidos a refrendación popular si así lo decide el Ejecutivo y el Congreso, siempre con base en las normas constitucionales que regulan los mecanismos de participación.

[44] United Nations Disarmament, Demobilization and Reintegration Resource Centre. *What is DDR?* [En línea], 2005. [Consultado el 31 de enero de 2019], Disponible en: http://unddr.org/what-is-ddr/introduction_1.aspx

1. DESARME, DESMOVILIZACIÓN Y REINTEGRACIÓN/ REINCORPORACIÓN

Si bien los procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración no son por sí solos la solución a todos los focos de conflicto, su adecuada implementación contribuye a reconstruir el tejido social dañado por la guerra y al establecimiento de la paz negativa. De esta forma, se ha entendido que la reintegración juega un papel tan importante que ha producido que muchas entidades a nivel nacional e internacional hayan estudiado dichos procesos para estandarizarlos de tal forma que puedan acoplarse a cada realidad y contexto de cada proceso[45].

La reintegración es un concepto multidimensional que abarca dos planos principalmente como lo mencionamos anteriormente: el primero de ellos es la reintegración social entendida como una fase ulterior y superior al conflicto donde se buscan las condiciones de seguridad y bienestar humano dentro de la sociedad por medio de mecanismos que logren la reconstrucción de la vida ciudadana y colectiva en un escenario de pacificación y reconciliación[46]; y por otra parte la económica, la cual es una fase donde se ejecutan las medidas adoptadas frente a los desmovilizados en proceso de reinserción, tendientes a implementar estrategias relacionadas con la formación para el trabajo, capacitación, desarrollo de habilidades, y programas de generación de ingresos y/o planes de negocios con un enfoque sostenible[47].

---

[45] FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ, *Boletín de paz Nº 33- Negociaciones de paz- abril 2014. Fin del conflicto: Desarme, Desmovilización y reintegración- DDR,* Colombia, 2014.

[46] MORALES NIETO, J. *¿Qué es el post conflicto? Colombia después de la guerra.* 2015. Colombia: Edición Penguin Random House Grupo Editorial Colombia. ISBN 978-958-8850-56-6

[47] RONCANCIO DELGADO, N. *La Reintegración. Una realidad posible en el marco de las políticas colombianas. Análisis de la implementación de la política de reintegración social y económica en Bogotá 2010-2012.* Colombia. Tesis para optar al título de Magister en Estudios Políticos. Universidad Javeriana. 2012.

La reintegración de excombatientes no tiene una temporalidad definida, pues se entiende exitosa cuando los resultados de dicho proceso trascienden desde el individuo a la comunidad, generando cambios sociales de forma permanente[48], lo que implica evaluaciones periódicas de lustros e incluso décadas frente al avance que tuvo la población reincorporada. Sin embargo, doctrinalmente se ha determinado que esta etapa es más compleja debido a que la inclusión social está llena de obstáculos principalmente ocasionados por la sociedad que debe aceptar a los excombatientes. En este punto los actores privados tienen un papel supremamente importante, ya que pueden ser el medio para incorporar a estos excombatientes al trabajo formal, sin olvidar que la administración pública también puede cumplir con ese papel, aunque esta proposición sea altamente debatida[49].

Colombia ha tenido varios procesos de reintegración, los cuales han tenido sus propias características y han variado en su contenido y desarrollo dependiendo del momento en el que los excombatientes decidieron iniciar su camino a la reincorporación a la vida civil. Las personas que se desmovilizaron después del 24 de enero del 2003, y que fueron acreditadas por el Comité operativo de Dejación de Armas- CODA o la Oficina del Alto Comisionado para la Paz como aptas para los programas de desmovilización iniciaron el proceso denominado de *reintegración.* En este proceso participaron personas que fueron parte de las FARC, ELN, AUC, y EPL. En cambio quienes decidieron iniciar el proceso de *reincorporación,* son aquellos excombatientes de las FARC- EP que se desmovilizaron en el marco del Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz

[48] CARMÉS, Ay SAÉNZ E. *Análisis de los Programas de DDR existentes en el mundo durante 2008.* Ballaterra, España: Escola de Cultura de Pau, 2009.
[49] GRASA, R y MATEOS, O. *Guía para trabajar en la construcción de la paz. Qué es y que supone la construcción de la paz.* Instituto Catalán Internacional para la Paz y Cámara de comercio de Bogotá. S.F ISBN 978-958-688-416-7, 2014.

Estable y duradera, realizada entre el gobierno nacional y las FARC- EP en el 2016 [50].

2. LA REINCORPORACIÓN EN EL ACUERDO DE PAZ

El Acuerdo Final determinó que después de cumplir con el cronograma de Cese al fuego de hostilidades bilateral y definitivo - CFHBD- y la dejación de armas – DA- se iniciaría el proceso de reincorporación de los excombatientes el cual comenzaría en las Zonas Veredales Transitorias de Normalización - ZVTN, en donde las estructuras de las FARC – EP entrarían a una etapa de capacitación en labores productivas, y de nivelación educativa, la cual comprendería educación básica primaria, secundaria o técnica, a elección del excombatiente [51].

En el punto 3.2 del Acuerdo Final, se estableció concretamente el proceso de reincorporación de los excombatientes de las FARC – EP a la vida civil en tres áreas: lo económico, social y político, enfatizando que dicho proceso debía ser integral, sostenible, excepcional y transitorio, orientando el proceso al fortalecimiento del tejido social en territorios, observando la libertad individual y derechos individuales de cada excombatiente.

Frente a la reincorporación económica y social, los signatarios consideraron relevante realizar la identificación de las necesidades en el proceso de reincorporación por medio de un censo socioeconómico en las ZVTN[52], el cual tenía como objetivo obtener la información requerida para

[50] ARN. *Solicitud de aclaración derecho de petición* con fecha 14 de noviembre de 2018.
[51] Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, 24 de noviembre de 2016, Colombia. p. 64.
[52] Actualmente los resultados del censo realizados en las ZVTN cuenta con un Registro Nacional de Reincorporación en el cual figuran los perfiles de más de 10 mil excombatientes según la Misión de Verificación de la ONU en Colombia.

posteriormente fijar unos parámetros respecto a la ejecución de posibles programas y proyectos productivos, colectivos o individuales, los cuales serían la base para reincorporación económica de los excombatientes.

Para incentivar dichos programas y proyectos, se creó el fondo ECOMUN el cual se le designó la función de financiar y destinar los recursos a las personas que tomaran la decisión de participar en proyectos colectivos viables e individuales por una sola vez. La viabilidad de los proyectos se determinaría por el Consejo Nacional de Reintegración, entidad que trabajaría de la mano con el gobierno nacional y el ECOMUN para vigilar la ejecución y desarrollo de dichos proyectos productivos[53]. Sin dejar a un lado los recursos otorgados por cooperación internacional, los cuales se constituyeron como pieza fundamental para el mencionado proceso en los diferentes matices de la reincorporación como se desarrollará más adelante.

Por otra parte, en el acuerdo de paz se estableció dos beneficios económicos derivados de la reincorporación, el primero de ellos es una renta básica equivalente al 90% de un Salario Mínimos Legal Vigente para los excombatientes de las FARC- EP que se otorgaría por 24 meses a partir de la terminación de la ZVNT, siempre y cuando el beneficiario de la asignación mensual acredite que continúa en la ruta educativa en función a los propósitos de la reincorporación y que no tiene otro tipo de ingreso económico derivado de un contrato o relación laboral.

El segundo beneficio es la asignación única de normalización, equivalente al pago de $ 2.000.000 de pesos por el sólo hecho de ser parte del proceso.

[53] Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, 24 de noviembre de 2016, Colombia P. 73.

Dicho rubro es administrado y otorgado por la Agencia Nacional para la Reincorporación y la Normalización.

Frente a la cobertura en Seguridad Social, el Gobierno nacional se comprometió a pagar por 24 meses las cotizaciones en salud y pensión de los excombatientes de las FARC- EP. Cada excombatiente tiene la facultad de escoger la entidad a la que desea que se le realice el aporte, previa capacitación e información sobre las mismas. Por otra parte, el acuerdo estableció que si existen excombatientes con enfermedades graves de alto costo o con lesiones derivadas del conflicto, por medio de cooperación nacional e internacional, se le dará un financiamiento de 36 meses para su atención[54].

Frente a los planes o programas sociales, se tendría en cuenta los resultados del censo anteriormente mencionado para identificar los programas necesarios para el desarrollo del excombatiente en diferentes niveles; la educación para el trabajo; cultura, recreación y deporte, acompañamiento psicosocial, entre otros, para garantizar las bases de la implementación integral de los programas de reincorporación[55].

Si bien el acuerdo de paz abarca de forma amplia el proceso de reincorporación social y económica de los excombatientes, el documento no plasmó reformas laborales o de seguridad social drásticas, como si se hizo en otros acuerdos de paz tales como el de El Salvador o Guatemala, países que entendieron que el pilar de empleabilidad y de la seguridad social y su fortalecimiento eran ejes para apaciguar el conflicto, no sólo entre sus guerrillas sino que era una problemática que afectaba a la sociedad en su

[54] ibidem. p. 76.
[55] ibidem p. 77.

conjunto y que por lo tanto debían ser abordados y reformados para una verdadera consecución de la paz.

2.1 INSTRUMENTOS COMPLEMENTARIOS PARA LA REINCORPORACIÓN

A raíz de la firma del acuerdo de paz se creó la Comisión de Seguimiento, impulso y verificación a la implementación del Acuerdo- CSIVI integrada por representantes del gobierno nacional y representantes de las FARC- EP. Dicha comisión estaría encargada de interpretar el acuerdo de paz cuando existiera diferencia entre las partes, propiciaba un espacio para verificar que los proyectos de normas que se relacionaran con el Acuerdo Final estuvieran en consonancia con lo acordado y principalmente, era el ente que debía crear el Plan Marco para la implementación de los acuerdos el cual tendría una vigencia de diez años con ejecución de programas prioritarios que se darían hasta mayo del 2019.

Concomitantemente el gobierno colombiano expidió una serie de resoluciones encaminadas a regular cada uno de los puntos suscritos en el acuerdo de paz. De esta forma desde el año 2016 uno de los objetivos principales era que se cumpliera con el proceso de dejación de armas y posteriormente con el proceso de reincorporación, por lo que se expidieron decretos relacionados con la organización del Estado y las competencias de las diferentes entidades para empezar a ejecutar los programas y así mismo se determinó la destinación y ejecución del presupuesto destinado a la reincorporación.

2.1.1 Resolución 0075 de 2016

En esta resolución expedida el 20 de enero de 2016 se reguló el ingreso a los programas de reincorporación de los miembros de las FARC- EP,

puntualizando cuales eran los requisitos para acceder al proceso y los beneficios económicos iniciales que recibirían a cambio. Se determinó que existiría un periodo de adaptación a la vida civil en el cual recibirían asistencia relacionada a la vinculación en salud, acompañamiento psicológico, acompañamiento familiar y construcción de redes de apoyo, formación académica y laboral entre otros. Por otra parte, se les otorgó beneficios económicos para la adaptación a la vida civil que consistía en entregarles al momento de su ingreso al proceso cuatrocientos mil pesos ($400.000) durante los dos primeros meses y doscientos mil pesos ($200.000) por concepto de menaje, suma que sería entregada por única vez.

2.1.2 CONPES 3867 de 2016

El Consejo Nacional de Política Económica y Social, como ente encargado de realizar estudios y proponer recomendaciones frente a las políticas públicas de desarrollo económico y social del país, emitió en Septiembre de 2016 el CONPES 3876 para que fuera estudiado y eventualmente discutido en lo relacionado con las *estrategia de preparación institucional para la paz y el posconflicto*. En dicho CONPES se hizo énfasis en la necesidad de fortalecer los procesos de desmovilización y de reincorporación de los excombatientes, ya que dicha población se enfrenta a retos adicionales que debían ser tenidos en cuenta por las instituciones éstas reforzaran el eje de capacitación laboral, los escenarios de reconciliación, las garantías de no repetición y en general promover la adaptación de las instituciones para conseguir la inclusión integral de los excombatientes[56].

[56] Consejo Nacional de Política Económica y Social. República de Colombia. Departamento de Planeación. *CONPES 3867. Estrategia de preparación institucional para la paz y el posconflicto.* Bogotá, 2016.

2.1.3 Decreto 899 de 2017

Frente a los decretos complementarios derivados del acuerdo de paz que regulan la reincorporación, uno de los más importantes es el el Decreto 899 del 29 de mayo de 2017 el cual desarrolló una serie de prerrogativas que dan piso a la promoción del proceso de reincorporación económica y social de los ex integrantes de las FARC-EP.

En el artículo noveno desarrolla lo establecido por el acuerdo en su punto 3.2. y consagra en su artículo noveno que los pagos correspondientes a la protección en salud y a la vejez de los excombatientes que no se encuentren en actividades que le generen ingresos sin importar cual fuera su naturaleza, serán realizados por el gobierno por un periodo de 24 meses.

El pago en salud se hará al régimen subsidiado teniendo en cuenta que los excombatientes que participan en dichos programas no tienen la capacidad económica para estar en el régimen contributivo. Dicho subsidio a cargo del Estado cubre la asistencia en salud del excombatiente y de su grupo familiar.

Frente al régimen de pensión, el gobierno se comprometió al pago de la cotización al régimen que escoja el excombatiente sobre la base de un salario mínimo mensual vigente. Dicha escogencia se hará previo asesoramiento del fondo ECOMUN, quien servirá de puente para la selección de sistema Sin embargo, el decreto deja abierta la posibilidad de que el excombatiente escoja no ser parte del sistema de pensión y por lo contrario, acceder al régimen de Beneficios Económicos Periódicos- BEPS, el cual es un sistema de ahorro a cuentas individuales, que otorga un beneficio económico inferior a un Salario Mínimo Legal Vigente.

El mencionado decreto también regula la asignación económica que se le otorga al excombatiente en proceso de reincorporación que decida iniciar un

proyecto productivo de carácter colectivo o individual, la cual será de 8 millones de pesos. Dicha asignación será transferida por el Gobierno Nacional, a través del fondo ECOMUN en un plazo no mayor a 30 días, siempre y cuando el Consejo Nacional de Reincorporación le haya dado el visto bueno al proyecto.

Además de estas asistencias económicas relacionadas con la empleabilidad del excombatiente y el aseguramiento al Sistema de Seguridad Social de él y su familia, el Decreto regula otro tipo de ayudas como los proyectos productivos para la adquisición o construcción, mejoramiento o saneamiento de vivienda, seguros de vida.

Otra clase de proyectos productivos que no se derivaron precisamente del acuerdo de paz pero que vale la pena mencionar, los cuales actualmente están siendo implementados en ésta etapa, son los Entornos productivos, los cuales con el apoyo técnico y el acompañamiento de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - USAID y la Organización Internacional para las Migraciones- OIM y algunos aliados del sector privado, las personas en el programa de reintegración y reincorporación impulsan proyectos de vida y de paz en los territorios. Dichos proyectos se enfocan en diferentes áreas, tales como la hotelería y turismo, desminado, avicultura, y se desarrolla por medio de la metodología “aprender- haciendo”, donde se pone en práctica lo aprendido para maximizar las competencias[57].

2.1.4 Acto Legislativo 01 de 2017

En materia de empleabilidad, el Acto legislativo 01 de 2017 modificó el artículo 122 de la Constitución Nacional ahora permitiendo que los miembros

[57] Agencia Nacional para la Reincorporación. *Modelo de entornos productivos.* S.F [En línea] http://www.reincorporacion.gov.co/es/la-reintegracion/Paginas/Entornos-Productivos.aspx

de los grupos armados organizados al margen de la ley puedan ser designados como empleados públicos o trabajadores oficiales siempre y cuando:

1. no estén privados de su libertad
2. hayan sido condenados por delitos cometidos por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta del conflicto armado.
3. hayan suscrito un acuerdo de paz con el Gobierno o que se hayan desmovilizado individualmente, dejando las armas y se hayan acogido al marco de justicia transicional
4. No hayan sido condenados por delitos posteriores al acuerdo de paz o su desmovilización.

Frente a los miembros de Fuerza Pública que se someta a la Jurisdicción Especial para la paz, también podrán ser empleados públicos, trabajadores oficiales o contratistas del Estado, siempre y cuando no estén privados de su libertad.

2.1.5 Plan Marco de Implementación del acuerdo de paz

El Plan Marco de implementación del acuerdo de paz – PMI- surge por lo acordado en el Acuerdo Final con el fin de consagrar en dicho documento el conjunto de propósitos, metas, prioridades e indicadores, recomendaciones de política y en general, todas las medidas necesarias para que se implemente lo que se consignó en el Acuerdo Final. A su vez, lo acordado en dicho documento se materializo por medio de un CONPES [58] el cual

[58] Consejo Nacional de Política Económica y Social. República de Colombia. Departamento de Planeación. *CONPES 3932. Lineamiento para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial* Bogotá, 2018.

desarrolló los lineamientos para desarrollar los compromisos establecidos en el PMI.

En el PMI se determinaron las fuentes de financiación, las instituciones encargadas de implementar los programas según el tema que le correspondía y además plasmó las estrategias, metas e indicadores a corto y largo plazo, proponiendo una meta de 15 años. El documento se compone por siete capítulos; i) Diagnóstico, estrategias e indicadores para la implementación del acuerdo Final; ii) Enfoques transversales de género y de pueblos y comunidades étnicas; iii) Focalización territorial; iv) Compromisos de las FARC-EP para la implementación del Acuerdo Final; v) Presupuesto y fuentes de financiamiento; vi) Recomendaciones de política pública; y vii) Salvedades del componente FARC-EP de la CSIVI frente al PMI[59]

En los resultados del diagnóstico del cumplimiento del punto tres del Acuerdo Final, el PMI encontró que hasta el momento de la emisión del documento en el año 2017, si había existido un desescalamiento del conflicto armado en diferentes territorios y que para asegurar que los excombatientes siguieran la ruta hacia la legalidad, debería hacerse énfasis en lo acordado respecto a la reincorporación económica y social, creando entidades encargadas para definir y establecer el cronograma de reincorporación, y al mismo tiempo para hacer seguimiento. Lo anterior, se cumplió con la creación del Consejo Nacional de la Reincorporación, los Consejos Territoriales de Reincorporación, ECOMUN, con el fomento de los proyectos productivos, con la entrega de beneficios económicos para el sustento del excombatiente, y con el cubrimiento económico de los gastos en salud[60].

[59] Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, 2017. p.12.
[60] Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, 2017. p. 82-84

El PMI estableció que en materia de reincorporación y teniendo en cuenta los suscrito en el Acuerdo Final, existiría un acompañamiento Internacional para vigilar que se estuviera cumpliendo con lo pactado en la mencionada materia. Dicha tarea se desarrolló en cabeza de la Unión Europea, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la ciencia y la Cultura - UNESCO, el Programa para las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, la Organización Continental Latinoamericana y Caribeña de Estudiantes- OCLE, La Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura - OEI[61]

En el PMI se estableció además una estimación respecto a los montos que se destinarán para cada uno de los puntos del acuerdo de paz, proyectando que por el orden de 129,5 billones de pesos siendo el punto tres el de menor monto indicativo para su implementación:

Gráfica 2. Montos Indicativos para la implementación por punto del acuerdo de paz

Fuente: Gráfica creada teniendo en cuenta los datos del Plan Marco de Implementación acuerdo de paz

[61] Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, 2017. P. 139.

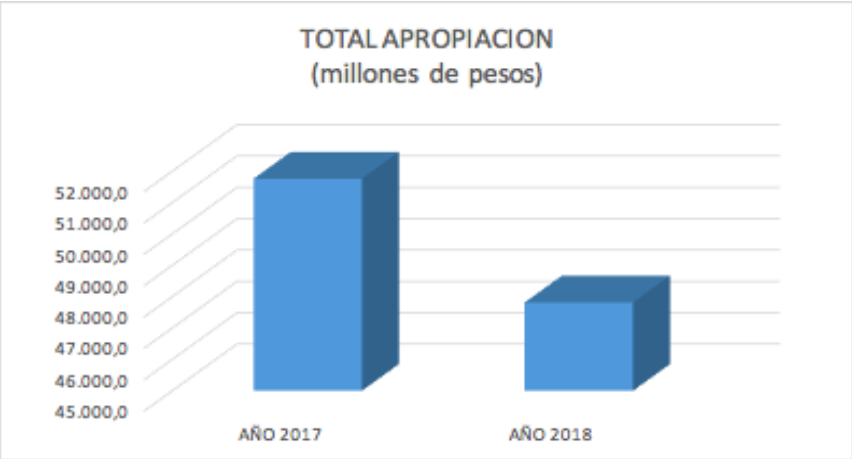
Los montos indicativos para la implementación tienen diferentes fuentes: la primera de ellas es el Sistema General de participaciones el cual destinará el 47,7 billones para la implementación del Acuerdo Final; por otra parte el Presupuesto General de la Nación quien implementará 46,7 billones de pesos; segundo del Sistema General de Regalías el cual destinará para la implementación 18,1 billones de pesos; Cooperación Internacional 11,6 billones de pesos; entidades territoriales 4,3 billones de pesos y los privados que estimarán 1,2 billones de pesos[62].

2.2 ASIGNACIONES PRESUPUESTALES AL PROCESO DE REINCORPORACIÓN

Para regular el tema presupuestal de los mencionados beneficios económicos, el gobierno expidió la ley 1873 de 2017 por medio de la cual se decretó el *presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 01 de enero al 31 de diciembre de 2018.* Dicha normativa fue la puerta para que la ARN tuviera recursos para ejecutar sus programas. Posteriormente el Ministerio de Hacienda y crédito Público apropió recursos adicionales para ejecutar los compromisos adquiridos en el marco del acuerdo de paz en el año 2018. Sin embargo, existe una diferencia respecto a las apropiaciones presupuestales para el proceso de Reincorporación con el año 2017[63]:

[62] Consejo Nacional de Política Económica y Social. República de Colombia. Departamento de Planeación. *CONPES 3932. Lineamiento para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial* Bogotá, 2018.
[63] ARN. *Respuesta Derecho de petición ARN OFI 18-00163365.* 17 de diciembre de 2018.

Gráfica 3. Apropiaciones presupuestales 2017 y 2018



Fuente: Gráfica elaborado con los datos suministrados por la ARN

Como lo muestra la gráfica, para el año 2018 se obtuvo 3.949 millones menos que en año 2017 equivalente a un porcentaje de 7,6 % menor de ingresos para los programas de Reincorporación.

Frente a los rubros ejecutados por apropiaciones también hubo una variación respecto al presupuesto destinado para los programas de beneficios económicos, el cual disminuyo dramáticamente respecto a lo apropiado en el 2017.

Gráfica 4. Comparación apropiaciones por rubro año 2017-2018

2.3 PAZ CON LEGALIDAD

Con la llegada a la presidencia de Colombia de Iván Duque Márquez se empezaron a impulsar políticas relativas al proceso de paz, entre las cuales está el programa denominado “Paz con legalidad”, en dicho programa se presentan las líneas gruesas de lo que se utilizará como estrategia para la implementación de políticas derivadas del acuerdo de paz explicadas desde cada rama del poder público.

Frente al proceso de reincorporación de excombatientes, el documento plasma el compromiso de incentivar el acceso a mercados internacionales de los productos que surjan de los proyectos productivos[64], fomentar la compra de productos de los proyectos productivos por medio de Colombia Compra eficiente, para abastecer los mercados de alimentos y suministros en las diferentes áreas, incluyendo las Fuerzas Armadas y el ICBF[65].

Según el programa presentado por la Presidencia, el 2019 será un año crucial para el tema de la reincorporación. Se extenderá el tiempo de duración de los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación - ETCR (antes ZVTN) hasta el 15 de agosto del 2019 para poder estabilizar dichas zonas y realizar un diagnóstico de las condiciones en las que se encuentran los excombatientes para asumir su reincorporación a la vida civil, de su nivel educativo, de las falencias académicas, entre otros puntos, para posteriormente proyectar las capacitaciones que se necesiten para fortalecerlos como dependientes, o emprendedores.[66]

---

[64] Presidencia de la República. *Paz con legalidad.* Colombia, 2018. p.15. [en línea] Disponible en: http://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/Documents/PAZ%20CON%20LEGALIDAD.pdf

[65] ibidem. p. 16.

[66] ibidem p. 18 y 19.

El Gobierno coordinará con las Secretarías de educación municipales y departamentales lo relacionado a la oferta educativa de la población de excombatientes para que accedan a la misma, de acuerdo a la oferta pública existente y a sus capacidades. Por otra parte se pretende certificar a los excombatientes en competencias laborales teniendo en cuenta la normatividad vigente, y por último respecto a la formación para el trabajo, se identificará cuáles son las líneas productivas teniendo en cuenta las demandas de cada región para implementar los Modelos de Formación en Entornos productivos[67].

Una de las novedades propuestas por el gobierno es la realización de una consultoría de "alto nivel" para valorar los proyectos productivos que están haciendo los excombatientes para determinar su viabilidad. A partir de esas evaluaciones se establecerá el procedimiento para formulación, implementación y seguimiento de los proyectos productivos, fomentando la participación del sector privado[68].

Por último, el programa Paz con legalidad, pretende asistir a los excombatientes técnicamente en la comercialización de sus productos por medio de dos acciones principalmente:

1. Generar herramientas que permitan vincular los proyectos de los excombatientes a las cadenas productivas y comercialización de productos con apoyo en IMPULSA[69], el Ministerio de Agricultura y desarrollo Rural y SENA[70].

[67] ibidem p. 20.
[68] ibídem.
[69] Entidad del Gobierno Nacional, adscrita al Ministerios de tecnologías de la Información y Comunicaciones.
[70] ibidem p. 21.

2. Rutas para el acceso de los proyectos productivos de excombatientes de las FARC-EP por medio de “Alianzas productivas, Cadenas Productivas, Capacidades empresariales rurales: confianza y oportunidad y Desarrollo de capacidades y generación de ingresos, y demás programas de generación de ingresos”[71].

3. RESULTADOS IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS DE EMPLEABILIDAD Y AFILIACIÓN A SEGURIDAD SOCIAL

Según la información brindada por la ARN para el 31 de octubre de 2018 existían 294 iniciativas productivas a nivel nacional, de los cuales 54 estaban en proceso de evaluación técnica de la mesa del Comité de Reincorporación, 17 proyectos productivos aprobados que acogían a 1.111 personas en proceso de reincorporación. El costo de dichos proyectos ascendía a ocho mil ochocientos millones de pesos[72].

Actualmente la misma entidad informa que hasta el corte de febrero de 2019 existen 13.194 excombatientes acreditadas por la oficina del alto comisionado para la paz, de las cuales 13.039 se encuentran en el proceso de reincorporación. Por otra parte, el número de proyectos productivos aprobados y con luz verde en su financiamiento son 142 que acogen a 816 excombatientes, con un valor desembolsado para el desarrollo de los mismos de 6.528 millones de pesos[73].

Frente a la afiliación a la Seguridad Social de Excombatientes el 98% de las personas que ingresaron al proceso de reincorporación están afiliadas al

[71] ibidem.
[72] Agencia Nacional de Reincorporación. Respuesta Derecho de Petición OFI 18-00163365 del 7 de diciembre de 2018.
[73] Agencia Nacional para la Reincorporación. *ARN en cifras.* Colombia, 2019. [En línea] Disponible en: http://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/La%20Reincorporacion%20en%20cifras/Hoja%20de%20datos%20REINCORPORACI%C3%93N%2022022019.pdf

sistema de Salud, el 77% afiliados a pensión y el 98% de excombatientes recibieron la asignación única de normalización equivalente a dos millones de pesos, ejecutando un total de $167.198.853.875 millones de pesos hasta el momento

Sin embargo, el mismo éxito porcentual no se refleja en los resultados respecto a las personas que se encuentran inmersas en procesos de formación académica, pues tan solo 1.773 de esos 13.194 se encuentran en dicho proceso. Lo anterior es preocupante ya que el panorama descrito evidencia que por una parte, paulatinamente se está llegando al vencimiento de los 24 meses de asistencia económica para la población de excombatientes que decidieron acogerse al proceso de reincorporación, lo que quiere decir que la renta básica dejará de ser un ingreso para ellos y dependerán de los proyectos productivos, o actividades que les generen algún tipo de ingreso, situación que hasta el momento tiene un panorama incierto pues es muy pronto para determinar si son viables a largo plazo o no lo son[74].

Se evidencia que la capacitación y la formación para el trabajo quedaron en un segundo plano, a diferencia de la bancarización que es una gestión que se ha llevado a cabo casi con la totalidad de personas en proceso de reincorporación, ya que el 99% tiene una cuenta bancaria.

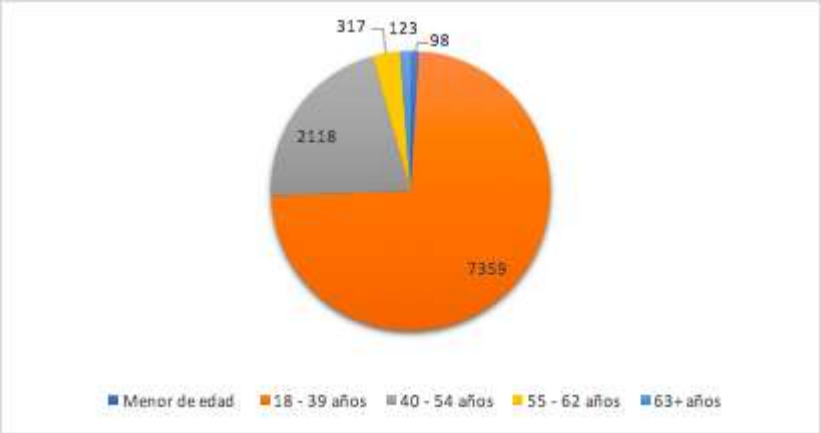
Respecto a la afiliación al sistema pensional, según la información suministrada por COLPENSIONES, al 30 de julio de 2018, de 13.060 personas en proceso de reincorporación, el 77% se afiliaron al sistema pensional, de los cuales se vincularon al Régimen de Prima media con Prestación definida 7.101 desmovilizados y 386 personas optaron por

[74] El País. *La reinserción económica de los exguerrilleros de las FARC.* 11 de octubre de 2018. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2018/10/10/colombia/1539208341_261306.html

acceder al sistema de Beneficios Periódicos BEPS [75]. De la interior información se puede deducir que aproximadamente el 25% se afilió a un fondo privado de pensiones, situación que no deja de ser preocupante debido a los crecientes cuestionamientos actuales que se le hacen a la privatización de los fondos de pensiones, no solo en Colombia sino a nivel continental, por ser una opción que perjudica al cotizante.

Para finalizar, según la información suministrada por la ARN el grupo etario de personas que ingresaron al proceso de reincorporación está principalmente conformado por población con edades entre los 18 a 39 años, seguido por la población entre los 40 a 54 años. Lo que significa que la mayoría de excombatientes de las FARC- EP están en una edad productiva laboralmente, pero respecto a las dinámicas del mercado laboral, dichos rangos de edad tienen menos demanda en los puestos de trabajo formal.

Gráfica 5. Grupo Etario de personas en proceso de Reincorporación de las ZVTN[76]



[75] COLPENSIONES. *Respuesta a solicitud de información radicado BZ 2018_9651481.* 22 de agosto de 2018.
[76] Tabla elaborada con los datos suministrados por la ARN por medio de respuesta de Derecho de Petición con fecha 26 de marzo de 2019.

Así mismo, existe un porcentaje de excombatientes que representa el 4% de este grupo, perteneciente a la categoría de adulto mayor, los cuales ingresan al proceso de reincorporación en una edad que no se considera productiva, y en la cual se debe plantear qué clase de beneficio social y económico le es procedente.

Respecto a las actividades que ejecutan la población de excombatientes de adultos mayores, pese a haber escrito varios derechos de petición al fondo ECOMUN solicitando dicha información desde enero del 2019, ninguno fue respondido por lo que el análisis de la actividad de los mismos es limitada.

4. CONCLUSIONES DE CAPÍTULO

Si bien el acuerdo de paz es el instrumento principal que regula la implementación de programas de empleabilidad y de seguridad social de excombatientes, desde 2016 se expidió otra normativa encaminada a reforzar el cumplimiento de lo acordado.

Frente al tema de empleabilidad y de la cobertura en salud y pensión de los excombatientes, es el Decreto 899 de 2017 la base para ejecutar los programas de reincorporación, ya que establece los rubros económicos que beneficiarán a los excombatientes que opten por la reincorporación, los beneficios en salud y pensión y la forma en la que se ejecutarán los programas de proyectos productivos los cuales hasta ahora han sido la bandera del gobierno de reincorporación autosostenible del excombatiente.

Sin embargo, teniendo en cuenta la información suministrada por el seguimiento la ARN es preocupante el porcentaje de personas que deciden ser parte de los programas de formación académica ya que es muy bajo y aún más bajo el porcentaje de proyectos productivos o de los entornos

productivos que han empezado a ejecutarse en el contexto de la reincorporación, si se tiene en cuenta que hasta el momento hay 142 que acogen a 816 excombatientes.

Lo que nos lleva a concluir que la mayoría de personas en proceso de reincorporación se encuentran recibiendo un subsidio económico que es temporal, lo cual hace que se configure una situación indeseada ya que en las Zonas Veredales Transitorias de Normalización no se están cumpliendo los objetivos de capacitación laboral, de educación en diferentes niveles, desaprovechando dicha oportunidad para preparar al excombatiente a su incorporación a la vida en sociedad desde la legalidad.

A su vez, el nuevo programa “Paz con Legalidad” pese a ser un documento que trata la reincorporación de excombatientes de una forma extensa, lo hace de manera abstracta, pues se centra en los incentivos a la comercialización de los productos de los proyectos productivos, en el acompañamiento y evaluación del sector privado y diagnóstico en general de la ejecución de dichos proyectos. Pero no aborda el fortalecimiento aptitudes de los excombatientes, ya que condiciona la capacitación y formación educativa de los mismos con la oferta existente y con las mismas capacidades de la población. Lo cual es preocupante pues por ejemplo para acceder a la educación superior se les exige el desarrollo de competencias que no se les están brindando dentro de los ETCR, condicionándolos entonces, al acceso principalmente de educación técnica y básica, y no se amplía a la oportunidad de mejorar sus competencias por medio de otra clase de educación como la profesional.

Así mismo, es clara la línea del Gobierno actual de fomentar los proyectos de emprendimiento por parte de los excombatientes de las FARC-EP. Sin embargo, no se puede dejar a un lado la realidad de otras organizaciones de

personas que deciden realizar sus emprendimientos pero con la ventaja de hacerlo desde la legalidad, quienes aún con las facilidades de no ser excombatientes, tienden a fracasar en sus proyectos en los primeros 5 años de funcionamiento, tal y como lo comprueba los datos dados por CONFECAMARAS donde según el RUES, la tasa de éxito de las microempresas es del 34.4%[77].

Lo anterior ha sido una problemática en países como El Salvador, donde la reintegración social y económica de los excombatientes se centró principalmente en proyectos productivos o de autoempleo, que fueron desarrollados sin tener la capacitación adecuada para llevar a cabo con éxito dichos proyectos, produciendo un alto porcentaje de fracaso en los mismos como se desarrollará más adelante.

[77] CONFECAMARAS. *Nuevos hallazgos de la Superivivencia y crecimiento de las empresas en Colombia.* 2018 [en línea] Disponible en: http://www.confecamaras.org.co/phocadownload/2018/Cuadernos_An%C3%A1lisis_Econ%C3%B3mico/Cuaderno_demografia_empresarial/Cartilla17.pdf

III. IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS DE EMPLEABILIDAD Y DE COBERTURA EN SEGURIDAD SOCIAL EXCOMBATIENTES EN EL MARCO INTERNACIONAL

1. EL EMPLEO Y TRABAJO DECENTE PARA LA PAZ EN EL MARCO DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

La OIT fue una de las primeras organizaciones que se cuestionó respecto a la necesidad de justicia social para la consecución de la paz, debido a la coyuntura que atravesaba en la época de su fundación, donde las revoluciones obreras estaban aumentando principalmente en Europa y existía una clara influencia de movimientos socialistas que trataban de re reivindicar el valor del trabajo y los derechos de los trabajadores. Se entendió así que la idea de justicia social estaba intrínsecamente relacionada con las condiciones en la que los trabajadores de la época desarrollaban su trabajo, y en la necesidad de cambiar dichas condiciones para apaciguar las revoluciones y avanzar en el objetivo de conseguir paz universal.

La visión de la organización es evidente desde el preámbulo de su Constitución en el cual se propone mejorar las condiciones de los trabajadores del mundo, en lo respecto a las horas de trabajo, duración de la jornada máxima laboral, lucha contra el desempleo, protección contra enfermedades, protección de las mujeres en el trabajo, derecho sindical, fomento de principios fundamentales, etc., como punto de partida para combatir la injusticia social, la cual era una situación que contribuía al surgimiento de conflictos, amenazando a la paz y armonía universal.

Bajo ese mismo lineamiento es apenas consecuente encontrar instrumentos emitidos por la OIT, donde ponen en relevancia a la función del trabajo en

sus diferentes formas como uno de los pilares para construir sociedades más justas y en paz, tal y como sucede con las Recomendaciones que se dan en el seno de la Conferencia Internacional del Trabajo, que si bien no tienen automáticamente fuerza vinculante para los Estados parte, cobran relevancia como directriz y eventualmente pueden ser convertidas en normativa interna, dependiendo de la voluntad política de cada Estado.

A continuación revisaremos dos Recomendaciones emitidas en el marco de la Conferencia Internacional del Trabajo que se celebra anualmente en Ginebra, Suiza, haciendo la salvedad que en el derecho Interno colombiano, las Recomendaciones no se consideran tratados con fuerza normativa propia, sino que dependerán de una ley ordinaria que los incorpore a nuestra normativa interna. Sin embargo, la Corte Constitucional en Sentencia de tutela T- 568 de 1999 hizo una diferenciación entre las recomendaciones emitidas por la OIT en el marco de la conferencia Internacional y las recomendaciones emitidas por los órganos de control, determinando que las primeras son directrices, guías y lineamientos, mientras que las segundas serán vinculantes dependiendo de las facultades del órgano internacional que las emita[78].

1.1 RECOMENDACIÓN 071 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO: RECOMENDACIÓN SOBRE LA ORGANIZACIÓN DEL EMPLEO (TRANSICIÓN DE LA GUERRA A LA PAZ), 1944

La transición de la guerra a la paz no ha sido un tópico ajeno para la OIT quien ha emitido varias recomendaciones y guías para que los Estados afronten las nuevas coyunturas en escenarios posbélicos. Sin embargo, uno

[78] RAMÍREZ, F. *Cartilla guía utilización NIT en decisiones judiciales. Proyecto Promoción de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo- OIT.* Oficina Internacional del trabajo: Ginebra, Suiza, 2010. p.14.

de los primeros instrumentos que surgieron respecto al tema de la transición de la guerra a la paz fue la Recomendación número 071, que pese a estar derogada es considerada importante ya que abordó de manera amplia los puntos que deben tenerse en cuenta por los gobiernos en contextos previos y posteriores a la guerra, cuando se busca un establecimiento de la paz.

Uno de los objetivos generales del mencionado instrumento era:

> *¨Facilitar la integración al trabajo de los miembros de las fuerzas armadas que hayan sido desmovilizados, de los trabajadores de las industrias que hayan sido despedidos y de todas las personas cuyo trabajo habitual haya sido interrumpido a consecuencia de la guerra, de la acción del enemigo o de la resistencia al enemigo o a las autoridades denominadas por el enemigo*[79]*¨.*

De esta forma se expuso como punto de partida esencial la necesidad de la planeación previa al cese de hostilidades para reunir información respecto a la situación personal de los afectados por la guerra, recolectando información sobre profesiones de excombatientes y afectados por la guerra, sus aspiraciones laborales, edad, género, calificaciones etc., para posteriormente clasificarlas para tener un panorama general sobre las necesidades laborales a futuro, como por ejemplo: porcentaje de la población que serviría de mano de obra, demanda y oferta de trabajadores en cada industria y de esta forma tener las bases para la generación de políticas laborales después de la firma de un acuerdo de paz.

La OIT consideró en dicha recomendación que después de la recolección de información previa al cese de hostilidades era fundamental propender por reintegrar al empleo anterior a las personas cuyo empleo habitual había sido

[79] Organización Internacional del Trabajo. *Recomendación sobre la organización del empleo (transición de la guerra a la paz.* 1944. Ginebra.

afectado por las dinámicas de la guerra y además proponía examinar las medidas necesarias para ofrecer a los desmovilizados la posibilidad de desarrollar su profesión, si la tenían, en la ubicación de trabajos, desarrollo de profesiones liberales o como independientes.

Como las consecuencias de la guerra son tan profundas en una sociedad, la recomendación fue enfática en señalar que los gobiernos siempre debían realizar acompañamiento tanto a los trabajadores para cualificarlos, como a los empleadores para que acepten a los excombatientes como sus trabajadores, acoplando a los mismos en diferentes ramas de la producción.

En el mismo sentido, era importante que los Estados realizaran esfuerzos especiales para que los excombatientes fueran ubicados laboralmente teniendo en cuenta las calificaciones que hayan adquirido en la guerra. Proposición apenas lógica ya que si es posible no exigirle a un excombatiente una cualificación adicional engorrosa de conseguir para ubicarlo laboralmente, lo más consecuente es utilizar su cualificación en la medida que sea posible, para volverlo un sujeto productivo.

Otro punto a destacar de la Recomendación 071 es el acápite relacionado al empleo de *Mujeres trabajadoras* en la economía de la paz, en donde planteaba que el trabajo de las mujeres debía desarrollarse en un plano de igualdad frente a los hombres para evitar la competencia perjudicial y la discriminación. Así mismo proponía la promoción de empleo de mujeres en los sectores donde tradicionalmente desarrollaban su trabajo.

Finalmente, la recomendación exponía la necesidad de los gobiernos de fomentar la formación profesional y la empleabilidad de trabajadores inválidos, colaborando en asistencia médica a estos últimos, y promoviendo

el trato igualitario de éstos trabajadores frente aquellos que no ostentaban algún tipo de invalidez.

En conclusión la Recomendación 071 de la OIT se enfocó en manifestar la necesidad de planear la situación de empleabilidad no solo de excombatientes sino en general frente a todos los individuos afectados por la guerra, incluso antes del cese de hostilidades, para poder articular con el sector privado e incluso con el servicio de empleo de cada Estado, la viabilidad de ubicación de todas las personas envueltas en la guerra, pues se entiende que el pleno empleo es un elemento constructor y estabilizador de la paz en contextos de posguerra.

Si bien el contexto en el que esta recomendación nace es diferente del colombiano, ya que es un documento posterior a la Segunda Guerra Mundial donde el conflicto fue transnacional, sirvió como base para que la Organización emitiera la Recomendación número 205 que sustituyó a la presente Recomendación y la cual es aplicable en conflictos internos y desastres.

1.2 RECOMENDACIÓN NÚMERO 205 DE LA OIT: RECOMENDACIÓN SOBRE EL EMPLEO Y TRABAJO DECENTE PARA LA PAZ Y LA RESILIENCIA, 2017

En el marco de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, se adoptó la Recomendación número 205 en el año 2017, la cual tiene como objetivo ampliar el campo de aplicación de la Recomendación 071 para que el instrumento fuera adaptado a las nuevas realidades de crisis provocadas por conflicto internos y desastres, incluyendo conceptos contemporáneos que no se habían desarrollado previamente.

La recomendación proporciona orientaciones respecto al fomento del empleo y trabajo decente en contextos de conflicto y desastres, entendidos estos últimos como situaciones en las que se interrumpe gravemente el funcionamiento de una comunidad por fenómenos peligrosos que conllevan a pérdidas humanas, materiales, económicas y ambientales.

Uno de los principios rectores de la Recomendación es la promoción del pleno empleo, productivo y libremente elegido y el trabajo decente, entendiendo que son factores cruciales para promover la paz, evitar la crisis y ayudar a la recuperación de las sociedades afectadas.

Se ha entendido el concepto de “pleno empleo” como la circunstancia en la cual se configuran tres situaciones:

1. Existencia de un trabajo para todas las personas dispuestas a trabajar y que busquen empleo,
2. Que dicho trabajo sea productivo y
3. Que haya libertad para escoger empleo y que cada trabajador tenga todas las posibilidades de adquirir la formación para el empleo que quiera[80].

El concepto de trabajo decente ha sido un concepto ampliamente desarrollado por la OIT especialmente en las dos últimas décadas y es entendido como la oportunidad de acceder a un empleo productivo en condiciones dignas y justas, que generen al trabajador una remuneración justa, seguridad en el trabajo, protección social para él y sus familias, desarrollando su trabajo con libertad de expresión, organización y decisión y

[80] MATA, A. *Definiciones internacionales y Futuro de las estadísticas del Subempleo.* Oficina de Estadística de la Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra, Suiza. S.F.

en general con todas las garantías relacionadas con los derechos humanos, en un marco de igualdad[81].

Ghai Dharam desarrolló en su texto académico denominado *Trabajo Decente,* una serie de indicadores que demostraban la existencia de trabajo decente en una sociedad. Si bien el trabajo se centró principalmente en hacer un análisis de la promoción en general del trabajo decente para hombres y mujeres en el mundo del trabajo, dichos conceptos son aplicables en el ámbito de posconflicto[82]. Se estará frente al trabajo decente cuando concurran principalmente cuatro elementos:

1. La posibilidad de empleo en todas sus facetas cuantitativas y cualitativas: Se aplica a los trabajadores regulares, asalariados de la economía informal, trabajadores independientes, e incluso los que trabajan a domicilio, que deben tener por una parte, la posibilidad de trabajar y por otra, las condiciones en las que desarrollan su actividad deben ser con una remuneración justa, y en un marco de seguridad en el trabajo[83].

2. Protección Social: Es un elemento que varía dependiendo del desarrollo de cada sociedad, pero se entiende como la posibilidad de atender las necesidades de subsistencia de cada individuo, incluyendo la protección en riesgos como el desempleo, la enfermedad, la maternidad, la incapacidad y la miseria en la vejez[84].

[81] DHARAM, G. *Trabajo decente*. *Conceptos e indicadores.* Revista Internacional del Trabajo, vol. 122, 2003.
[82] Ibidem p. 125.
[83] ibidem p. 126.
[84] ibidem p. 136.

3. Diálogo social: Este elemento representa el estado máximo de interacción entre los colectivos sociales y económicos, con autoridades públicas como manifestación democrática. Se espera que exista una comunicación plena entre empleadores y trabajadores, entre la cabeza de una empresa y sus trabajadores respecto a cómo funciona la misma y entre los interlocutores sociales y las autoridades públicas para incidir en las políticas sociales y económicas[85]. Este indicador se manifiesta especialmente en el ejercicio del derecho de asociación y sindicalización.

4. Derechos Fundamentales de los trabajadores: En esta fase del Trabajo Decente se entiende se debe respetar los derechos fundamentales de los trabajadores, especialmente los relacionados a la abolición del trabajo infantil y trabajo forzoso, no discriminación en el trabajo y libertad de sindicalización[86] y así mismo deben promoverse.

Teniendo claridad en los conceptos desarrollados por la Recomendación 205, se abordará lo consagrado por la misma como planteamiento estratégico relacionado con excombatientes o desmovilizados: La Recomendación propone generar programas de recuperación económica que generen escenarios que conlleven a la creación de oportunidades de obtener empleo y trabajo decente para la reintegración socioeconómica de excombatientes a través de programas que contribuyan con la readaptación a la vida civil y al mismo tiempo permitan que sean beneficiarios de servicios de protección social, observando otros instrumentos de la organización, como el Convenio sobre seguridad social y la Recomendación 202 sobre los pisos de protección social del año 2012, los cuales están encaminados en

[85] Ibídem p. 146.
[86] ibidem p.150.

reducir la ausencia de protección social en el mundo y promover la dignidad de las personas por medio de la materialización de la seguridad social como derecho humano.

Es claro que recomendaciones emitidas por la OIT tienen un gran valor ya que pretenden afrontar los escenarios de posguerra, posconflicto e incluso los derivados de desastres por medio del desarrollo de programas que se ajustan a su contexto. En el caso de la Recomendación 071 el enfoque era reconstruir las sociedades afectadas por la segunda guerra mundial por medio del fortalecimiento de la industria, del suministro de mano de obra y restablecimiento del empleo afectado por la misma y en el caso de la Recomendación 205 es implementar los derechos humanos en el trabajo, no solo en un contexto de guerra, sino trascender a escenarios de conflictos internos, crisis y desastres.

Desde la expedición de esta última recomendación el Estado Colombiano no ha emitido leyes relacionadas con el trabajo decente que materialicen el interés político para implementar en sus directrices en nuestro país. Sin embargo, la normativa derivada del proceso de paz enfocada a los excombatientes, si ha hecho énfasis en ciertos principios derivados del trabajo decente, tales como el fortalecimiento en la capacitación laboral, el acceso a educación primaria y complementaria y ha determinado ayudas asistenciales relacionadas con la protección social. Sin embargo, muchas de esas medidas son temporales y otras trasgreden derechos fundamentales como el de la seguridad social, y mínimo vital, como se desarrollará más adelante.

2. RUTAS DE REINCORPORACIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA DE EXCOMBATIENTES ONU

Naciones Unidas creó un sistema para aplicar en contextos de posconflicto para la creación de empleo, generación de ingresos y reintegración de excombatientes. Se parte de la premisa de que si es difícil implementar políticas de empleo en un espacio carente de conflicto, es aún más difícil hacerlo en contextos de posconflicto. Por lo tanto, es esencial para mantener la paz, planear estrategias para conseguir crecimiento y fortalecimiento en el empleo dentro de los mencionados contextos, ya que la reintegración socioeconómica depende en gran medida del mercado laboral de cada país[87].

En el diseño de este programa de creación de empleo, ingresos y reincorporación se establecen cuatro puntos importantes de partida: el primero de ellos es que las políticas de empleo no pueden centrarse solo en los excombatientes ya que si este grupo de la población recibe un tratamiento especial puede conllevar a despertar resentimiento en las comunidades. El segundo punto de partida es las necesidad de articular a los países y organizaciones nacionales e internacionales interesados en cooperar económicamente para mejorar los enfoques en las intervenciones que se van a desarrollar y hacerlas más efectivas, priorizando los sectores de la economía que se van a intervenir[88].

El siguiente punto central se enfoca en los programas de empleo y reintegración los cuales deberían reflejar los resultados de análisis de necesidades de los contextos ya que la reinserción y la reintegración pueden

87 International Labor Office. *Socio Economic Reintegration of Ex-Combatants.* ILO Program for Crisis Response and Reconstruction, Ginebra, 2008.
88 Ibidem p. 34.

tener diferentes orígenes y características religiosas, étnicos y regionales que deben ser tenidos en cuenta en el desarrollo de estos procesos. Por último, se parte de la base que el empleo y la reintegración son oportunidades que no pueden terminar cuando la cooperación internacional acabe, sino que debe involucrarse a los actores internos y al gobierno para seguir generando estas políticas. Ya que si se depende principalmente de cooperación internacional, esta es limitada y no cumple con la función de reactivar la economía de las sociedades que atraviesan un proceso de reconstrucción de tejido social, lo que puede desencadenar en fracasos en procesos de reincorporación[89].

De esta forma el programa de Naciones Unidas incluye tres clases de programas que se desarrollan en tres momentos diferentes después de un conflicto, pero que se complementan entre sí:

El primero de ellos es se denomina el *"Track A"* y se enfoca en el momento posterior al conflicto, en el cual lo prioritario es la estabilización y el alivio social por medio del refuerzo a la seguridad y provisión de elementos de primera necesidad y servicios públicos para los afectados[90]. Al mismo tiempo se recomienda la implementación de ayudas económicas, provisión de sustento básico y garantías frente a los excombatientes para empezar el proceso de reincorporación, haciendo énfasis en que los mismo son necesarios para otorgarle confianza al proceso y que las demoras en los mismos pueden ser un factor detonante para la reincidencia[91].

[89] ibidem. p 34-35
[90] ibidem p 58.
[91] International Labour Office: Comitte on technical Cooperation. *United Nations Policy for post- conflict employment creation, income generation and reintegration. The role of employment in post- conflict settings.* Ginebra, 2009.

En el *Track B* se desarrollan programas encaminados a lograr la reintegración de los excombatientes y desplazados a nivel comunidad en los lugares donde ambos grupos deciden retornar. Es decir que se configura una situación donde se debe producir resultados rápidos con relación a la implementación y ejecución de programas liderados por gobiernos y autoridades locales, basadas en inversiones l en infraestructura, generación de programas de recuperación, generación de un sistema sostenible de empleo y reintegración[92]. En esta etapa se ha demostrado que cuando se incentiva la economía desde lo local, con recursos propios de la sociedad afectada los resultados son mejores, ya que el aprovechamiento de la fuerza de trabajo de quienes se reintegran genera menos costos en el proceso, crea más empleo y hay una percepción de beneficios a nivel comunidad[93].

Y por último el Track C es donde las políticas públicas se enfocan en establecerse a un largo plazo, generando un ambiente propicio para el pleno empleo y el trabajo decente[94]. Se incluye en esta clase de programas el desarrollo de políticas macroeconómicas y fiscales, la promoción de instituciones que mejoren la empleabilidad, la protección social y el establecimiento de programas sostenibles, que abanderen la promoción de los derechos humanos, la equidad de género y enfocándose en los grupos marginados[95].

Esta ruta de la reincorporación social y económica ha sido el resultado de la investigación de procesos de reincorporación en varios países alrededor del mundo, quienes atravesaron situaciones de conflicto y pretendieron generar

[92] International Labor Office. *Socio Economic Reintegration of Ex-Combatants.* ILO Program for Crisis Response and Reconstruction, Ginebra, 2008.
[93] Ibidem p. 90.
[94] ibidem.
[95] International Labour Office: Comitte on technical Cooperation. *United Nations Policy for post- conflict employment creation, income generation and reintegration. The role of employment in post- conflict settings.* Ginebra, 2009.

políticas y programas de empleabilidad en coyunturas de tránsito de la guerra hacia la paz, entendiendo que la generación de empleo tanto para excombatientes como para las víctimas del conflicto es crucial para apaciguar las consecuencias de la guerra.

3. ESTUDIOS COMPARADOS SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS DE EMPLEABILIDAD Y DE SEGURIDAD SOCIAL PARA EXCOMBATIENTES

Las experiencias de procesos de desarme, desmovilización y reintegración - DDR a nivel mundial nos han demostrado que para llegar a tener un ambiente que propicie la reconciliación y la reconstrucción del tejido social, es importante volver a los orígenes del conflicto para que esas causas sean tenidas en cuenta en los periodos de posacuerdo donde se diseñan programas desde varios sectores para amortizar los efectos de la guerra y al mismo tiempo, es necesario brindarle garantías y protección al excombatiente que decide reintegrarse, para mejorar las posibilidades de éxito del proceso.

Pese a que las Organizaciones Internacionales han trazado rutas para temas como la reincorporación económica y social de los excombatientes, es cada sociedad la que se impone sus objetivos teniendo en cuenta las necesidades que deja las consecuencias de cada conflicto. Sin embargo, los procesos de reincorporación que se han desarrollado a nivel internacional han sido objeto de estudio pues desde la experiencia se dan lecciones sobre los mismos, sirviendo como referente a otros procesos como el que se está implementando en Colombia actualmente. Por lo anterior se hará un análisis de tres procesos de paz de países de diferente continente, para rescatar los programas que se implementaron exitosamente respecto a la reincorporación

social y económica de excombatientes y al mismo tiempo identificar sus falencias.

3.1 EL SALVADOR

El conflicto armado en El Salvador surgió a grandes rasgos por el enfrentamiento entre el Gobierno Nacional y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional - FMLN. Pese a que el conflicto duró 12 años, este ha sido considerado como uno de los más intensos en América Latina ya que dejo alrededor de 75 mil víctimas[96]. Los antecedentes del mismo han sido remontados a las crisis políticas más remotas generadas por los enfrentamientos entre liberales y conservadores hasta desigualdad social y autoritarismo militar que se vivía en la década de los setentas y ochentas, contexto en la cual surgió el movimiento armado FMLN[97].

En conflicto se agudizó en la década de los años ochenta dejando bajas significativas tanto para el FMLN como para la fuerza armada del Gobierno Salvadoreño. Concomitantemente situaciones como las violaciones sistemáticas de derechos humanos, desapariciones forzadas, desplazamiento e incluso inestabilidad política, fueron los factores causantes principalmente del nacimiento de un proceso de diálogo y negociación, el cual concluyó con la firma del Acuerdo de paz de Chapultepec el 26 de enero de 1992 en Ciudad de México[98].

La prioridad del Acuerdo suscrito se centró en regular los principios por los cuales se iba a regir el proceso, la clase de sistema educativo que se quería

[96] AZPURU, D., BLANCO L., CORDOVA, R., LOYA, N., RAMOS C., y ZAPATA, A. *Construyendo la democracia en sociedades posconflicto: un enfoque comparado entre Guatemala y El Salvador.* Guatemala: F&G Editores. 2007. ISBN 978-1-55250-340-9.
[97] ibidem p.p. 59-64
[98] ibídem pp. 67-97

a nivel nacional, en la reducción y depuración de la Fuerza Armada, en el esclarecimiento de la verdad sobre las violaciones de derechos humanos perpetuadas en el conflicto por agentes del Estado, en realizar concertaciones respecto a temas económicos y sociales, establecer un plan de Reconstrucción Nacional para remediar el daño en zonas afectadas por el conflicto, entre otros temas. Sin embargo, respecto a lo acordado frente a la reintegración de excombatientes fue amplio y ambiguo, centrándose en tres ámbitos inicialmente:

1. Adopción de medidas que faciliten la Reincorporación de excombatientes del FMLN a la vida civil, institucional y política del país por medio de programas de becas, pensiones, de vivienda e instalación de empresas[99].

2. Adopción de medidas legislativas o de otro carácter para garantizar los derechos civiles y políticos de los excombatientes del FMLN[100].

3. La Reincorporación iniciaría posteriormente a la entrega de armas de todo tipo, cumpliendo un cronograma de desmovilización[101].

Al existir ese vacío jurídico en el Acuerdo respecto a la forma en la que se iba a implementar lo pactado, se creó una Comisión con representantes del Gobierno y de FMLN y con ayuda de organismos mediadores internacionales como el PNUD se empezaron a desarrollar proyectos relacionados con la reinserción de excombatientes los cuales se enfocaron en capacitar y orientar vocacionalmente a los desmovilizados. Al mismo tiempo la Agencia

[99] Acuerdo de Chapultepec. Capítulo VII *Cese del enfrentamiento Armado.* México, 1992. p.44.
[100] Ibídem. p. 45.
[101] Ibídem p. 80.

de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID lideró la capacitación laboral, otorgamiento de becas para la educación universitaria de excombatientes, la orientación a la reinserción laboral y ofreció apoyo comunitario para la adaptación de desmovilizados a la vida civil[102].

Otra medida adoptada en el contexto de posacuerdo, fue el otorgamiento de tierras a excombatientes de ambos bandos. Si bien dicho compromiso era esencial para el desarrollo del proceso de reintegración, no se cumplió a cabalidad debido a que no hubo uniformidad en la implementación de distribución de tierras, pues no existían los fondos suficientes para llevar a cabo la transferencia de las mismas, lo que produjo que el mencionado proceso solo cubriera al 26% de las personas que estaban destinadas a ser acreedoras de dichos territorios[103].

Lo anterior provocó que el proceso de reinserción de excombatientes en El Salvador sea considerado un fracaso en gran medida por los siguientes factores: el primero de ellos es que no se contó con el estudio y planeación previa a la firma del Acuerdo frente al proceso de reintegración de los excombatientes, ya que la reintegración siguió siendo negociada años después del desarme de la guerrilla y aunque esto se causó en gran medida por la decisión de los representantes de las FMLN quienes no querían "vender" a los excombatientes, pues la sensación de recibir dinero por desmovilizarse era percibido de esta forma, lo cierto es que todas las partes estuvieron involucradas en subestimar la importancia de la reintegración en el contexto posbélico.

---

[102] FIUMARA, M. *Éxitos y fracasos: las Fuerzas Armadas y de Seguridad en El Salvador y Haití.* Buenos Aires: CLACSO, 2004 [En línea] Disponible en: http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20101115100234/fiumara.pdf

[103] Ibídem p. 15.

En el desarrollo mismo del proceso de reintegración, si bien existió acompañamiento por parte de organizaciones internacionales y comités nacionales, el enfoque de formación de micro empresarios como herramienta para la autosostenibilidad, no respondía a las verdaderas necesidades de los excombatientes, quienes al ver la precariedad de su situación con el fracaso de sus proyectos emprendedores, decidieron volver a las armas[104].

Al mismo tiempo, los programas de protección en seguridad social para los excombatientes del FMLN no fueron regulados dentro del proceso sino casi 30 años después de la firma del acuerdo de paz por medio de la expedición de la Ley de beneficios y prestaciones sociales para los veteranos Militares de la Fuerza Armada y Excombatientes del FMLN en el año 2015, y reglamentada hasta el año 2016[105]. En la mencionada ley se estableció beneficios como prestaciones económicas; atención medica; inserción productiva; Educación a beneficiarios y sus hijos; transferencia de tierra y vivienda; créditos preferencias entre otras[106].

Respecto a las prestaciones económicas consistía en otorgar de una pensión mensual al excombatiente, la cual se extinguía si fallecía el beneficiario o se conseguía otra pensión. Este beneficio fue materializado hasta comienzos del año 2018 donde se preveía que más de 21.000 excombatientes mayores de 60 años serían los beneficiaros de la decisión[107]. Sin embargo, e a finales del año 2018 se aprobó una ley especial de beneficios que modificaría la aprobada e implementada en el 2015, cambiando el monto de la prestación el cual no podrá superar los 300

[104] OSORIO T y AGUIRRE M. *Después de la guerra. Un manual para la reconstrucción Posbélica.* Barcelona, Icaria y Antrazyt. Paz y conflicto, 2000. ISBN 84-7426 – 454 -5, 104
[105] El Salvador, Decreto Ejecutivo Nº 9 del 05 de febrero de 2016.
[106] Ibídem artículo 8.
[107] Transparencia Activa. *Consulta la lista de excombatientes veteranos del conflicto que recibirán pensión.* 26 de febrero de 2018. Disponible en: https://www.transparenciaactiva .gob.sv/consulta-la-lista-de-excombatientes-y-veteranos-del-conflicto-que-recibiran-pension

dólares de Estados Unidos, la cual se otorgaría de forma gradual y dentro de las posibilidades financieras del Estado[108].

Respecto a la atención medica se estableció que los beneficiarios de la ley, previamente identificados tendrían derecho a la prestación integral, preventiva y curativa por medio de la red pública nacional de servicios de salud, abarcando los diferentes niveles como odontología, exámenes de laboratorio clínico, medicamentos, salud mental, entre otros[109].

Por último, en el Decreto presidencial también se estableció el beneficio de inserción productiva por medio de proyectos y programas productivos. Sin embargo, el Decreto no ofreció mayor profundidad en el desarrollo de los mismos pues de forma genérica sin entrar a regular las minucias de los mismos[110].

El proceso de paz de El Salvador tiene aspectos que hoy en día tienen un reconocimiento internacional por la implementación de decisiones que se han considerado como exitosas como la medida de deslegitimación de las Fuerzas Armadas, el papel desarrollado por parte de Naciones Unidas y de los países de la Región para impulsar la paz en el país, los acuerdos conseguidos respecto a derechos humanos en medio del conflicto y el papel de la Comisión Nacional de Reconciliación[111]. Sin embargo, las medidas adoptadas frente a la reincorporación de excombatientes fueron tardías produciendo que tanto exguerrilleros del FMLN como de las fuerzas armadas gubernamentales se encontraran en una situación precaria, causando en

[108] Asamblea Legislativa de El Salvador. Portal Transparencia. *Aprueban pensión hasta de $300 para veteranos de las FAES y excombatientes del FMLN.* Disponible en: https://www.asamblea.gob.sv/node/8331
[109] El Salvador, Decreto Ejecutivo Nº 9 del 05 de febrero de 2016. Artículo 11.
[110] ibídem artículo 12.
[111] FISAS, Vincenç. *Procesos de paz comparados. Cuaderno de construcción de paz nº 14.* Agencia Catalana de Cooperación al Desenvolupament. Barcelona, 2010.

gran medida que la mayoría de excombatientes no terminaran los programas de reinserción. Además, algunos de los programas estuvieron encaminados a permitir la financiación de obtención de tierra para excombatientes, lo cual resultó siendo contraproducente pues muchos de ellos terminaron con deudas que eran difícil de amortizar[112]. Por lo cual actualmente el diagnóstico del proceso de paz en El Salvador medido desde la transformación social y económica que se buscaba remediar, tanto con la formación de las primeras guerrillas, como con el acuerdo de paz es que no ha habido cambios transcendentales respecto al panorama que se vivía en la década de los ochenta y noventa en pleno auge del conflicto[113].

3.2 MOZAMBIQUE

Los conflictos desarrollados en el continente africano se caracterizaron por tener un alto nivel de complejidad debido principalmente a las secuelas de la colonización en los diferentes territorios. Los acuerdos de paz suscritos en diferentes países de la región se desarrollaron en escenarios de inestabilidad política y carencia de recursos económicos. Así mismo, la intensidad de las confrontaciones produjeron como resultado un importante número de excombatientes que debían ser reintegrados en contextos altamente complejos. Por ejemplo, en países como Etiopía el número de excombatientes a reintegrar sobrepasaba los 300.000, en Angola 250.0000 y en el conflicto de Mozambique se estimaban en 100.000 excombatientes[114].

---

[112] HENRÍQUEZ, A. *De la locura a la esperanza truncada: memorias de desarme, desmovilización y reinserción de excombatientes en El Salvador*. México, 2018. Tesis para optar por el título de Maestro en Historia moderna y contemporánea. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. p.278. Disponible en: https://mx.boell.org/sites/default/files/tesis_alan_marcelo_henriquez_chavez.pdf

[113] Ibidem p.314.

[114] SRI VASTA, R. *Reintegración de combatientes desmovilizados: Informa exploratorio y estrategias de intervenciones relacionadas con la capacitación.* Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo. 1994. ISBN 92-2-309551-4. p. V.

El conflicto de Mozambique se divide en dos etapas; la primera de ellas abarca el periodo de colonización, en el cual grupos nacionalistas buscaban su independencia de Portugal, país del cual eran colonia desde el siglo XVI. La segunda etapa de conflicto empezó a raíz de su independencia en 1975, cuando finalmente alcanzaron su independencia declarándose República Soberana, en cabeza del Frente de Liberación de Mozambique – FRELIMO-, partido político fundado desde la década de los sesenta, el cual se caracterizaba por ser un grupo nacionalista derivado de la unión de los movimientos anticolonistas con una clara influencia Soviética. Sin embargo, el contexto poscolonial evidenció problemas tales como falta de unidad política y cultural, ya que coexistían tres regiones con diferencias anticulturales importantes; Nampula, ubicada en el norte; Beira, ubicada en el centro y la Maputo, ubicada en el sur del territorio[115].

El proceso de independencia en lugar de conseguir la unidad del territorio, consiguió que se generara una confrontación entre los diferentes grupos políticos con ambiciones de llegar al poder y proteger sus intereses. Uno de esos grupos estaba conformado por la sociedad tradicional de Mozambique la cual tenía una clara influencia colonial que buscaban proteger su poder en el continente y como contraparte el FRELIMO el partido que gobernaría por décadas a Mozambique[116].

A raíz de la llegada al poder de FRELIMO se creó el grupo opositor al gobierno en 1977 denominado la Resistencia Nacional Mozambiqueña - RENAMO, de un corte anticomunista e influenciado internacionalmente por

[115] BEOUTIS, A. *Mozambique: Proceso de paz y rol de la observación internacional.* 1995. Disponible en: http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/agendainternacional/article/viewFile/7147/7347

[116] ABRAHAMSSON, H y NILSSON, A. *MOZAMBIQUE. The troubled transition from socialist construction to free Market capitalism.* Reino Unido: Hans Abrahamsson & Anders Nilsson. 1995. p. 27.

Rodesia y Suráfrica, el cual fue la contraparte del gobierno en una de las guerras civiles más sangrientas de la historia, la cual en aproximadamente en una década dejó 900.000 muertos, terminando el 04 de octubre de 1992 con la decisión de llegar a un acuerdo de paz[117].

Después de dos años de negociación se estableció un marco jurídico de acuerdo de paz en el cual se fijaron principios y modalidades para obtener la paz en la región, por medio de fases temporales para llegar a la misma. La aplicación del acuerdo empezó con la cesación de fuego, posteriormente con la ubicación de las fuerzas armadas en zonas determinadas para empezar su proceso de desmovilización y reintegración de los excombatientes, los cuales gozarían de amnistía y ayudas económicas[118].

Ante la complejidad del proceso se exigió por las partes el seguimiento internacional de Naciones Unidas para el cumplimiento del acuerdo y al mismo tiempo la creación de comisiones que se encargaran de coordinar asuntos más puntuales como la Formación de las Fuerzas Armadas de Defensa de Mozambique, el Cese al fuego y la Comisión de Reintegración de Soldados Desmovilizados- CORE[119].

La primera comisión estaba encargada de uno de los puntos más interesantes y controversiales de este acuerdo de paz ya que se pactó la posibilidad de que los excombatientes de RENAMO hicieran parte de las

[117] COLLIER, P y SAMBANIS, N. *Undertanding civil war. Evidence and Analysis.* Washington DC. Edición: The International Bank for reconstruction and Development. 2005. ISBN 13:978-0-8213-6047-7

[118] MOROZZO DELLA ROCCA, R. *Mozambique: una paz para África.* Barcelona: Icaria Editorial, 2003. ISBN 84-7426-665-3. p. 57.

[119] BEOUTIS, A. *Mozambique: Proceso de paz y rol de la observación internacional.* 1995. Disponible en: http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/agendainternacional/article/viewFile/7147/7347

Nuevas Fuerzas Armadas en Defensa de Mozambique, quienes finalmente lograron reagrupar más de 15.000 hombres[120].

La Comisión para la Reintegración estaba encargada de planear y coordinar los programas reaccionados con la reintegración por medio de oficinas a nivel provincial[121]. En dichas oficinas se prestaban servicios de asesoría al excombatiente para evaluar su perfil y para que eventualmente ingresara a determinado programa para su reintegración a la vida civil de acuerdo a la información que suministraba a la entidad encargada. Al mismo tiempo se desarrolló un eje de formación y capacitación para el empleo que consistía en alfabetizar a la población que lo necesitara, a capacitarla para la vida civil, y de alguna forma persuadir a los excombatientes para que volvieran a las áreas rurales[122].

Por otra parte, CORE junto al PENUD ejecutó un programa de apoyo económico durante dos años a quienes se acogieran al proceso y fomentaron los programas de autoempleo, crédito y empleo en reparación de infraestructuras, como medio para ubicar productivamente a estos excombatientes[123].

Los programas implementados por el gobierno de Mozambique y con ayuda de organizaciones internacionales sin duda fueron de gran ayuda para afrontar el contexto posbélico. Sin embargo, se enfrentaban no solo a los desafíos de reintegrar a un gran número de población sino que además debían generar programas para las personas que fueron desplazadas a raíz

[120] Ibidem. p. 229.
[121] Acuerdo General de Paz para Mozambique. p. 28.
[122] SRI VASTA, R. *Reintegración de combatientes desmovilizados: Informa exploratorio y estrategias de intervenciones relacionadas con la capacitación.* Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo. 1994. ISBN 92-2-309551-4. p. 4.
[123] OSORIO T y AGUIRRE M. *Después de la guerra. Un manual para la reconstrucción Posbélica.* Barcelona, Icaria y Antrazyt. Paz y conflicto, 2000. ISBN 84-7426 – 454 -5

del conflicto y que a partir del acuerdo general de paz empezaron a retornar a sus tierras[124].

El panorama actual de los programas de reintegración en Mozambique, después de 25 años de implementación de los mismos no es muy alentador. Si bien el reconocimiento de RENAMO como brazo político del país puede considerarse un logro conseguido por el Acuerdo, los proyectos de autoempleo, educación e integración de las fuerzas armadas de RENAMO a las fuerzas militares no prosperaron. Por una parte, porque el nivel de pobreza y la concentrada implementación de los programas en áreas urbanas, relegaron los beneficios del acuerdo de paz en los centros rurales en donde se concentra la mayor población sin recursos del país y por otra parte, porque el gobierno se niega a integrar efectivamente a los miembros de RENAMO a la fuerza pública, aislándolos en campos de entrenamiento[125].

Así mismo, el esfuerzo de implementación del acuerdo de paz recayó principalmente en la ayuda internacional quienes representaban el 60% de la financiación de los programas de estabilización para la paz[126], lo que produjo fuertes vacíos en la apropiación y desarrollo de los programas por parte del gobierno. Sumado a esto, el ambiente de inestabilidad política e incumplimiento de lo acordado en 1992, causó que nuevamente se tuviera que firmar un acuerdo de paz en el año 2014 tratando varios temas inicialmente pactados.

---

[124] ibidem p. 244.
[125] PALACIAN, B. *Mozambique: Ni guerra ni paz.* Instituto Español de Estudios Estratégicos. 2016. [en línea] Disponible en: http://www.ieee.es/en/Galerias/fichero/docs_informativos/2016/DIEEEI05-2016_Mozambique_BPI.pdf
[126] INDEPAZ. *Agendas sustantivas para una paz posible.* Colombia, 2007. ISSN 1909-09-00 [en línea] disponible en: https://www.c-r.org/sites/c-r.org/files/Agendas_sustantivas_Accord_Indepaz41.pdf

3.3 IRLANDA DEL NORTE

El conflicto de Irlanda del Norte ha sido uno de los conflictos internos más estudiados debido a sus diferentes matices y alta complejidad. Para muchos conocedores del mismo sus orígenes se remontan al Siglo XVII cuando el Rey Enrique VIII de Inglaterra a raíz de su matrimonio con Ana Bolena, decidió separarse de la iglesia católica tradicional romana y crear su propia iglesia de talante protestante, produciendo las bases del movimiento nacionalista separado de Inglaterra[127].

Con el paso de los Siglos el movimiento nacionalista en Irlanda del Norte se fortaleció y se organizó de tal forma que incluso en el tardío siglo XIX, Irlanda del Norte por medio de sus líderes promovió el estatuto conocido como Home Rule pretendiendo independencia del Parlamento de Westminster. Sin embargo, no prosperó sino hasta que fue presentado por tercera vez en 1912, entrando en vigor en 1920 después de la estabilización posbélica producida por la Primera Guerra Mundial[128].

La creación de Irlanda del Norte desde entonces no fue una solución para apaciguar los focos de conflicto causados por la diferencia entre la corriente protestante y la católica. De hecho en la época se consolidó el movimiento independentista *Irish Republican Army*- IRA el cual se caracterizó por promover una fuerte campaña de independencia y ser el principal adversario del movimiento Unionista que estaba a favor de conservar el yugo con el Reino Unido[129].

---

[127] ALONSO, R y PASCUAL, R. *Irlanda del Norte. Una Historia de guerra y la búsqueda de la paz.* España: editorial Complutense, 2001. p. 74. ISBN 84-7491-599-6.
[128] MCKITTRICH, D y MCVEA, D. *Making Sense Of the Troubles. The Story of the Conflict in Northern Ireland.* Chicago: New Amsterdam Books, 2002. ISBN: 978-1-56131-070-8.
[129] ibidem p. 6.

El conflicto y las fuertes confrontaciones entre los Unionistas y el grupo IRA dejó un saldo de más de 3.600 muertos, más de 40.000 personas heridas quienes representaban el 3% de la población, de la cual la mayoría eran civiles que no hacían parte activa del conflicto[130]. Lo anterior produjo que a mediados de los años ochenta se iniciaran los primeros diálogos entre el John Hume quien fungía como líder del partido Laborista y Socialdemócrata norirlandés y el Gobierno Británico. Dichos diálogos fueron el preámbulo para iniciar conversaciones con los dirigentes del Sinn Fein, partido que propendía por la unificación de las dos Irlanda[131].

Si bien existieron conversaciones desde entonces, fue en 1996 cuando se iniciaron las negociaciones formales incluyendo a los partidos principales para tomar decisiones respecto a lo que se iba a acordar. La dinámica en la toma era bastante democrática pues las propuestas se sometían a votación y la mayoría simple era quién decidía sobre su adopción. A demás se estableció que era necesario para el desarrollo de los acuerdos, que existiera una mayoría de nacionalistas católicos como los unionistas protestantes para la toma de decisiones[132].

En 1998 se firmó el acuerdo de paz, conocido como el Acuerdo de Belfast o *Good Friday Agreement* el cual consagró reformas institucionales en Irlanda del norte, la formación de un consejo Ministerial Británico- Irlandés, uno del Norte Sur y una Comisión de derechos humanos. Respecto a la Reintegración, en el Acuerdo solo abordó el tema en el acápite de Prisioneros afirmando que *el gobierno continua reconociendo la importancia de facilitar la reintegración de los prisioneros en la comunidad, dándole*

[130] ARBIZU, N. *Irlanda del Norte: historia de un conflicto.* Editorial: Nuria Arbizu, 2011. ISBN 978-84-615-5919-0.
[131] Finceç Fisas. *Procesos de Paz comparados.* Barcelona, Cuaderno de Construcción de Paz Nº 14. 2010. p. 8.
[132] ibidem.

apoyo constante, incluyendo la asistencia directa para conseguir empleo, capacitándolos a diferente nivel e incluso en educación superior[133].

La reintegración se entendió como un proceso de dos vías; la primera de ellas es la oportunidad que se le brinda a los exprisioneros a ser parte de la sociedad por medio de la educación, capacitación y demás medidas. Pero la sociedad necesita hacer los cambios necesarios para asegurar su inclusión. Lo anterior fue entendido como principio para desarrollar la reintegración, ya que si bien las aspiraciones de los excombatientes son un punto importante, también lo es la adaptación de la sociedad a recibir a estos nuevos sujetos en la sociedad, incluso si es necesario re pensarla y re diseñarla frente a lo que existía antes del proceso de paz[134].

Las circunstancias de este conflicto varían respecto a los excombatientes que debieron reintegrar ya que el proceso se centró en los prisioneros privados de la libertad, más no de los partícipes de un grupo armado como sí ocurrió en los casos de estudio de Mozambique y El Salvador. Por lo tanto, para muchos no hubo un proceso como tal de reincorporación[135] pese a que si se establecieron programas de entrega de recursos para buscar el desarrollo de procesos comunitarios liderados por los excombatientes, y al mismo tiempo se les otorgó pagos dinerarios a quienes cumplieran estrictamente con los programas para excombatientes por periodos de tres a cinco años[136].

---

[133] Acuerdo de paz Irlanda del Norte. Belfast, 10 de abril de 1998.
[134] GORMALLY, B. *Conversion From War to Peace: Reintegration of Ex Prisioners in Northern Ireland.* Bonn International Center for Conversion – BICC. 2001. [En línea] Disponible en: https://www.bicc.de/uploads/tx_bicctools/paper18.pdf
[135] Gallaher, Carolyn. *Under the gun: Northern Ireland's unique history with DDR.* 2017. [En línea] Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/313888844_Under_the_gun_Northern_Ireland's_unique_history_with_DDR
[136] FISAS, V. *Introducción al desame, desmovilización y Reintegración (DDR) de excombatientes.* Barcelona: Cuaderno de Construcción de paz Nº 24, 2011.

Actualmente en el marco de la Unión Europea se sigue desarrollando programas relacionados con la paz en Irlanda del Norte basados en el inicial del año 1995, con el fin de fortalecer la paz y la reconciliación. En este último programa denominado PAZ IV se dan recursos económicos a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDERA) y el Gobierno de Irlanda para promover principalmente los programas de Educación Compartida y programas para niños y jóvenes[137].

4. CONCLUSIONES DE CAPÍTULO

Estandarizar los procesos de implementación de los diferentes Acuerdos de paz a nivel mundial es altamente complejo y más tratándose de políticas de empleabilidad y de seguridad social como mecanismo para la reinserción social y económica de los excombatientes. En primera medida porque cada conflicto tiene sus propias características que deben ser reflejadas en lo que se pacta en cada acuerdo de paz y por otra parte, se debe contar con la planeación suficiente para generar los programas adecuados de reintegración para la población que se está desmovilizando. Si bien, el factor económico de cada Estado es determinante, lo es aún más la capacidad de implementar lo que se pacta, ya que las consecuencias de incumplir los procedimientos establecidos en los acuerdos que terminan un conflicto, o su normativa complementaria, puede llegar a acarrear consecuencias similares a las que originaron el conflicto.

Si bien los casos estudiados evidencian que existe una necesidad imprescindible de capacitar a las personas que toman la decisión de dejar las armas, dicha capacitación debe ser en doble vía en la medida que se debe

[137] Special EU Programmes Body. *Peace IV Programme Overview.* [En línea] Disponible en: https://www.seupb.eu/piv-overview

preparar al individuo para reintegrarse en la sociedad y al mismo tiempo, la sociedad debe prepararse y adaptarse para la recepción de los que culminan el proceso inicial de reintegración. Es decir, no solo el excombatiente debe adaptarse a la nueva realidad social que escogió sino que la sociedad también debe hacer los cambios necesarios para que el desmovilizado se reintegre.

Así mismo el enfoque de trabajo digno y pleno empleo son necesarios para el desarrollo de cualquier programa de reintegración, ya que están en consonancia con la defensa de los derechos humanos de todos los individuos, sin importar cual haya sido su papel en el conflicto, los desmovilizados merecen la posibilidad de tener los medios suficientes para desarrollarse en sociedad.

Por último, la falta de planeación de los programas de reintegración antes de iniciar el proceso de desarme o la tardía implementación de dichos programas, produce consecuencias graves relacionadas con la reincidencia de los excombatientes a actividades ilegales. Por lo tanto, los programas de reintegración económica y social deben ser trazadas a corto, mediano y largo plazo para medir su éxito. De lo contrario, si no planean a tiempo o su implementación es tardía, se presentan situaciones como en El Salvador y Mozambique, donde lo conseguido en temas de reintegración no tiene la suficiente estabilidad legal y política para su materialización, causando que el esfuerzo de la consecución de un acuerdo de Paz se pierdan.

CONCLUSIONES GENERALES Y RECOMENDACIONES

Los programas de empleabilidad y de seguridad social para desmovilizados de las FARC E-P, fueron diseñados y están siendo implementados cumpliendo con los parámetros de organizaciones Internacionales y expertos en construcción de paz en gran medida pues de manera inicial, se realizaron los estudios previos frente a la población que se desmovilizaría, por medio de un censo que produjo la creación de una base de datos útil respecto a los desmovilizados para identificar sus características personales, como edad, nivel de educación, condiciones socioeconómicas, etc., para tener en cuenta esa información en el diseño de programas para la reincorporación.

La capacitación de los excombatientes en zonas Veredales ha sido esencial para el diseño de programas de empleo y autoempleo que mayoritariamente se han inclinado hacia la ejecución de proyectos productivos individuales[138] que hasta ahora han empezado a desarrollarse, pero que han tenido gran acogida a nivel nacional e incluso internacionalmente se han mostrado como ejemplo de procesos de reincorporación.

Así mismo, los excombatientes están ingresando al régimen subsidiado en salud y al mismo tiempo afiliados a fondos de pensiones a su elección, gozando además de un subsidio económico temporal de 24 meses que los acerca a su tránsito a la legalidad pues tienen un ingreso económico para cubrir sus necesidades básicas y como medio de subsistencia mientras definen su vida laboral.

[138] Naciones Unidas. Consejo de Seguridad. Misión de verificación de las Naciones Unidas. *Informe del Secretario General.* 26 de marzo de 2019.

El número de excombatientes que ha optado por estar en el proceso de reincorporación ha aumentado significativamente los últimos meses y se espera que por medio de los incentivos como proyectos productivos, educación y capacitación, este número siga creciendo de forma constante.

Sin embargo, el éxito de este proceso de reincorporación y de la ejecución de las políticas de empleabilidad y de seguridad social de excombatientes solo podrá ser evaluada frente a su éxito en un mediano y largo plazo pero hasta el momento ya existen puntos que pueden ser preocupantes a futuro.

1. Subsidios económicos:

Si bien el otorgamiento de subsidios económicos a excombatientes en procesos posbélicos es una práctica común pues se parte de la base que es una medida necesaria para lograr la estabilización de la población que está dejando las armas e inicia su tránsito a la legalidad, dichos subsidios pueden generar una situación donde el excombatiente se acostumbre a la ayuda económica sin realmente incorporarse en un proceso integral de reintegración, causando que a la terminación del beneficio no haya avanzado o culminado alguna de las etapas necesarias para el desarrollo de sus habilidades, generando una situación de dependencia total del mismo. Por eso, se recomienda que para superar la esta fase de una mejor forma se realice vinculación a actividades de formación, educación, o trabajos en servicios públicos, agrícolas, o ganaderos para no generar dependencia del subsidio y sentar las bases para la reincorporación a largo plazo[139].

[139] FISAS, V. *Introducción al desarme, desmovilización y reintegración (DDR) de excombatientes.* Cuadernos de construcción de paz. Nº 24. 2011, Escola de Cultura de Pau.

El Decreto 899 de 2017 solo establece como condición para el otorgamiento de la Renta básica y de la asignación única de normalización que el desmovilizado acredite que ha continuado con su ruta educativa en función de los propósitos de la reincorporación y que no obtiene recursos derivados de otra clase de vínculo. Hasta el 2018 aproximadamente 12.574 excombatientes de las FARC- EP, se han beneficiado de la asignación económica[140]. Sin embargo, según los datos de la ARN, a corte 01 de enero de 2019, sólo el 14% estaba vinculada a la formación académica[141], lo que genera incertidumbre respecto a la clase de reintegración que se está ejecutando para esta población.

Por parte de las FARC – EP se ha denunciado que a febrero de 2019 el gobierno nacional había incumplido en la consignación de los beneficios económicos para excombatientes, situación que conlleva a consecuencias gravísimas ya que no existe nada más peligroso que el incumplimiento del acuerdo de Paz suscrito, especialmente frente a estos beneficios económicos[142].

2. Proyectos productivos:

A raíz de la expedición del plan “Paz con legalidad” del presente gobierno, se desarrolló de forma más especifica la ejecución de los proyectos productivos,

[140] Agencia Colombiana para la reincorporación y Normalización. *Informe de rendición de cuentas Construcción de paz. Noviembre 2016-2018.* [En línea] Disponible en: http://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/SiteAssets/20180625%20Informe%20individual%20de%20paz.pdf

[141] Agencia Colombiana para la Reincorporación y Normalización. *ARN en cifras.* 31 de enero 2019 [en línea] Disponible en: http://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/La%20Reincorporacion%20en%20cifras/Hoja%20de%20datos%20REINCORPORACI%C3%93N%2022022019.pdf

[142] Blu radio. *Farc denuncia incumplimiento en pago de renta básica mensual a excombatientes.* 16 de febrero de 2019. [en línea] Disponible en: https://www.bluradio.com/nacion/farc-denuncia-incumplimientos-en-pago-de-renta-basica-mensual-excombatientes-206082-ie430

generando un acápite en el mismo denominado *Marco General de éxito y planeación* en donde se establecen los requisitos para dar luz verde a dichos proyectos. Si bien el acompañamiento y el asesoramiento de los proyectos es esencial para el desarrollo de los mismos, implementar *evaluaciones* y rodearlos de otra clase de requisitos excesivos, amenaza el interés del excombatiente para desarrollarlos. Es tan clara la amenaza, que el mismo texto de la política de estabilización lo prevé: "*esta valoración se hará sin amenazar el entusiasmo de la reincorporación, para no crear frustración entre quienes están en este proceso"*[143].

Así mismo, al igual que con el proceso de las AUC, hasta el momento no se ha vinculado de una forma más concreta y específica al sector privado en la reincorporación de excombatientes, perdiendo la oportunidad perfecta para generar una verdadera política respecto a la reconciliación y construcción del tejido social teniendo en cuenta el principio de "Doble vía". Tal y como se mencionó anteriormente, en los procesos de reincorporación no solo el excombatiente tiene una lista de deberes y derechos, la sociedad que transita hacia un contexto de posacuerdo, también debe ser parte activa del proceso.

Por último, el desarrollo de los proyectos productivos ha venido creciendo por parte de los excombatientes de las FARC –EP y esto es apenas consecuente ya que se les da la oportunidad de realizar actividades a las que están acostumbrados especialmente en zonas rurales en iniciativas relacionadas con agricultura, piscicultura, ganadería entre otras. Sin embargo, el emprendimiento o el autoempleo en Colombia, donde la tasa de mortandad de las empresas es de aproximadamente del 60% en un plazo de 5 años

[143] Presidencia de la República. *Paz con legalidad.* Colombia, 2018. P. 20. [en línea] Disponible en: http://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/Documents/PAZ%20CON%20LEGALIDAD.pdf

materializa claramente un reto, que es aún más crítico cuando se trata de personas desmovilizadas en tránsito a la legalidad, ya que por una parte, la calidad de desmovilizado en la sociedad todavía es un factor de rechazo por parte de la población y por otra, existe mucho más que perder por parte de quién se arriesga a desarrollar dichas iniciativas si éstas fracasan, pues parte de los incentivos para tomar la decisión de desmovilizarse se basan en el deseo de tener seguridad y estabilidad económica en el nuevo contexto.

Es por esto que así como se le está dando la regulación y el apoyo desde diferentes áreas a los proyectos productivos, debería generarse un fomento al empleo formal de los excombatientes en el sector privado y público, tal como se formuló en la Recomendación 071 de la OIT, y la Recomendación 205 de la misma Organización, ya que esta clase de vinculación trae más seguridad a largo plazo pues no depende de otras variables de carácter imprevisible como si sucede con los proyectos productivos.

3. Seguridad social:

Si bien los excombatientes están ingresando al sistema de salud y pensión, se presentan grandes inquietudes relacionadas en primera medida con la prestación de servicios en salud, ya que en el Decreto 2828 de 2017 se regula la posibilidad de prestar asistencia médica a los excombatientes con enfermedades graves de alto costo, o lesiones derivadas del conflicto, situación que hasta el momento no se ha materializado con el diseño de programas enfocados en esta clase de población, lo que implica que la iniciativa, hasta este punto sigue siendo gaseosa.

Respecto a la población de la tercera edad que entra al proceso de reincorporación, es preciso exponer que antes del Acuerdo Final ya existía una regulación frente a la atención a personas mayores de 60 años que

podía ser aplicada al excombatiente en proceso de reintegración, como lo es el programa de Colombia Mayor. Sin embargo, dicha regulación no prevé los pormenores que se presentan para esta población específicamente, que ostenta características particulares que merecen una mayor protección como lo ha desarrollado la Corte Constitucional.

Por lo tanto, se recomendaría como ya se ha hecho en otros escenarios académicos de construcción de paz desde la Seguridad Social[144], que se planteara la posibilidad de generar un trato diferencial a esta población para que sean acreedores de una pensión especial, con rasgos similares a la que existía en la ley 100 de 1993 en el artículo 147. Si bien la propuesta produce toda la crítica y reproche desde el punto de vista económico y financiero del Estado, debería considerarse ya que, el número de excombatientes de la tercera edad no es abismal y se puede obtener los recursos para las posibles pensiones desde las donaciones de Organizaciones Internacionales y países garantes del proceso.

No se puede dejar a un lado que se está fomentando la incursión de excombatientes al sistema de BEPS, decisión que puede entenderse como una solución a la asistencia de los mismos, pero lo que realmente significa es la materialización del desmejoramiento de los derechos mínimos existentes en el mundo del derecho del trabajo, ya que de alguna forma sustituye esa prestación fundamental que no debería transgredir el mínimo.

[144] MUÑOZ, A. *Proceso de paz y sistema general de pensiones. ¿Es posible la creación de pensiones especiales?.* EN: Herrera Vergara, J. R., & Jaramillo Jassir, I. D. *El trabajo como elemento de construcción de paz y democracia en el marco del posconflicto Colombiano*. Bogotá, Colombia: Universidad del Rosario. 2016, pp. 231-238

4. El Trabajo Decente como herramienta de reincorporación económica y social de los excombatientes de las FARC- EP.:

La implementación de programas de empleabilidad y de seguridad social que tengan como eje los principios del Trabajo Decente desarrollados por la OIT pueden ser un mecanismo idóneo para enfrentar la nueva coyuntura propia de una sociedad en etapa de posacuerdo y al mismo tiempo pueden servir de complemento para las políticas públicas que se están ejecutando en la actualidad en Colombia.

En relación con el principio del Trabajo Decente que involucra la protección en el empleo en todas sus facetas cuantitativas y cualitativas, sería idóneo que el gobierno no solo se enfocara en promover el desarrollo de proyectos productivos de los excombatientes, sino que impulsara el fomento de otras categorías de trabajo que involucren tanto al sector privado como público, para que incorporen a sus plantas de trabajo a excombatientes, siempre respetándoles los derechos mínimos para que el trabajo asignado se desarrolle en condiciones dignas y justas.

Respecto al principio de protección social, deberían planearse reformas estructurales en el mismo sistema para generar programas de cobertura en seguridad para los excombatientes que respeten los derechos mínimos para la subsistencia y cubrimiento de necesidades básicas y para el desarrollo integral del excombatiente, haciendo un especial esfuerzo por involucrarlos en el sistema público de pensiones, siendo concordantes con los últimos informe de OIT y al mismo tiempo intentar que el excombatiente no se quede con el auxilio económico otorgado por el programa BEPS sino que a largo plazo sea acreedor de una pensión.

En este mismo sentido debería promulgarse la legislación correspondiente al tratamiento de enfermedades de alto costo de los excombatientes, ya que si bien en la actualidad no se tienen cifras oficiales de cuántos excombatientes sufren de alguna enfermedad de alto costo, lo cierto es que no se debe dejar vacíos para el eventual tratamiento y protección.

Frente al principio relacionado al diálogo social, pese a que es un principio que se desarrolla principalmente en escenarios de organizaciones de trabajadores ejerciendo su derecho de asociación y de libertad sindical, en esta etapa de la ejecución de programas para la reincorporación puede servir como base de la resolución de controversias que se susciten entre los diferentes actores involucrados en la reincorporación social y económica: el Estado, el sector privado, el público y los trabajadores en consonancia con el *two way process* implementado en Irlanda del Norte.

Por último, la aplicación del principio de los Derechos Fundamentales como vectores en la planeación y ejecución de la reincorporación social y económica de los excombatientes, entendiendo que no se pueden menoscabar los derechos mínimos en el desarrollo de estos programas de reincorporación y que por el contrario deben fortalecerse para no caer en prácticas como el trabajo forzoso, el trabajo infantil, o en limitaciones al derecho de asociación sindical de los mismos.

Con la aplicación y desarrollo de programas que tengan como directrices los mencionados principios, se podrán reducir las posibilidades de recaer en errores de procesos de paz implementados en el pasado, y se abarcaría de forma más completa los escenarios que aparecen en las coyunturas de posacuerdo donde el riesgo más grave es reactivación de los focos de conflicto por la aparición de situaciones caracterizadas por la inestabilidad jurídica y socioeconómica de los excombatientes.

De una manera más general, el escenario al cual nos enfrentamos actualmente posterior al proceso de paz y firma del Acuerdo Final, debería ser aprovechado para realizar grandes reformas. Retomando las palabras de Philippe Vanhuynegem, director de la OIT para los países Andinos, anteriormente mencionadas, el posconflicto es la oportunidad perfecta para realizar acciones que rompan con la brecha de desigualdad y desde el proceso de paz se reconstruya una sociedad más coherente. Agregándole a éste comentario, la necesidad de crear sociedades más justas dispuestas a conseguir cambios sociales trascendentales que beneficien a sus individuos sin distinción alguna.

En el panorama futuro podría discutirse la posibilidad de implementar la conocida renta básica Universal, ya estudiada por la OIT dentro de la Comisión Mundial sobre el futuro, donde se determina que dicha medida es el efecto inmediato de la materialización de los principios de la seguridad social más garantes, en donde se encamina a otorgar un nivel básico de ingresos a todas las personas, sin discriminación, promoviendo la dignidad humana y dándoles un piso para *"dedicarse a un trabajo decente y provechoso que les permita cuidar a sus familias"*[145]

Para concluir, considero que aunque el otorgamiento de pensiones a excombatientes derivadas de la creación de regímenes especiales de pensión y el otorgamiento de una renta básica universal pueden llegar a ser propuestas que atenten contra el principio de sostenibilidad financiera del Estado, existen principios y derechos fundamentales que tienen más relevancia e importancia en un Estado Social de Derecho, como lo es el del

[145] Organización Internacional del Trabajo. *Enfoques innovadores para garantizar una protección social universal para el futuro del trabajo.* Ginebra, Suiza. 2018, p. 5.

derecho a la seguridad social el cual es determinante para fortalecer la noción de dignidad de los miembros de una sociedad por medio de un sistema de protección a las contingencias más humanas. Mientras tanto debería plantearse la posibilidad de hacer más extensos los programas de reincorporación en el eje capacitación laboral y educativa para fortalecer las competencias de los excombatientes de una manera más integral, preparándolos para volverlos más aptos y competitivos en el mercado laboral actual.

BIBLIOGRAFÍA

ACUERDOS DE PAZ

Colombia, Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, 24 de noviembre de 2016

El Salvador, Acuerdos de Chapultepec, 16 de enero de 1991, ciudad de México.

Guatemala, Acuerdo de paz firme y duradera, 29 de diciembre de 1996.

Mozambique, Acuerdo General de Paz para Mozambique, 04 de octubre de 1992. Roma.

DOCTRINA

ALONSO PASCUAL, Rogelio. Irlanda del Norte. Una Historia de guerra y la búsqueda de la paz. España: editorial Complutense, 2001.

ARANGO RIVADENEIRA, Rodrigo. Derechos Humanos como límite a la democracia. Análisis de Justicia y paz. Colombia. Norma, 2008.

ARCHILA, Mauricio. Cultura e identidad obrera. Colombia 1910- 1945. Bogotá: CINEP, S.F, 1991.

AZPURU, Dinorah, BLANCO Ligia, CORDOVA, Ricardo, LOYA, N., RAMOS Carlos y ZAPATA, Adrián. Construyendo la democracia en sociedades posconflicto: un enfoque comparado entre Guatemala y El Salvador. Guatemala, 2007.

BEUTIS, Alejandro. Mozambique: procesos de paz y rol de la observación electoral Internacional, 2004

BOSEN HERRERA, Alfredo. Introducción a la Seguridad Social. Chile. Editorial Jurídica de Chile, 1992

BUSH, Kenneth y SALAMANCA, Manuel. Evaluación de los efectos de intervenciones sobre la paz y los conflictos. Guía para la implementación. Departamento de Prosperidad Social (DPS), Bogotá Colombia, 2016.

CARMÉS, Albert y SAÉNZ Eneko. Análisis de los Programas de DDR existentes en el mundo durante 2008. Ballaterra, España: Escola de Cultura de Pau, 2009.

COLLIER, Paul y SAMBANIS y Nicholas. Undertanding civil war. Evidence and Analysis. Washington DC. Edición: The International Bank for reconstruction and Development, 2005.

COURTIS, Cristhian. El juego de los juristas. Ensayo de caracterización de la investigación dogmática. En: Courtis, Chiristian (Ed.) Observar la ley: ensayos sobre metodología de la investigación jurídica. Editorial Trotta. Madrid, 2006.

CUELLAR, Jaime Bernal, PARRA QUIJANO, Jairo, SIERRA PORTO, Humberto, RAMELLI ARTEAGA, Alejandro, CALDAS BOTERO, Luisa Fernanda, ANDRADE CASTO, Jason Alexander y ZAMBRANO SALAZAR, Laura Sofía. Reflexiones jurídicas sobre el proceso de Paz. Colombia: Universidad Externado de Colombia, 2017.

DHARAM, Ghai. Trabajo decente. Concepto e indicadores. Revista Internacional del Trabajo. Vol. 122, 2003.

FAJARDO, Darío. En Seminario: Situación y perspectivas del desarrollo rural en el contexto del conflicto colombiano. Chile, 2002.

FISAS, Vinceç. Cultura de paz y gestión de conflictos. Quinta edición. Barcelona, 2006.

FISAS, Vinceç. Procesos de paz comparados. Cuaderno de construcción de paz nº 14. Barcelona, 2010.

FISAS, Vinceç. Introducción al desame, desmovilización y Reintegración (DDR) de excombatientes. Barcelona: Cuaderno de Construcción de paz Nº 24, 2011.

FIUMARA, María Paz Éxitos y fracasos: las Fuerzas Armadas y de Seguridad en El Salvador y Haití, 2004.

FERRO, Juan Guillermo y URIBE RAMÓN, Graciela. El orden de la Guerra. Universidad Javeriana. Bogotá: CEJA, 2002.

GIRALDO, Jorge. Las ideas en la Guerra. Justificación y crítica en la Colombia contemporánea. Colombia: Pengui Random House Grupo Editorial Colombia, 2015.

GÓMEZ, María Isabel. Derecho a la paz como derecho emergente. Barcelona: Atelier libros, 2011.

GORMALLY, Brian. Conversion From War to Peace: Reintegration of Ex Prisioners in Northern Ireland. Bonn International Center for Conversion – BICC, 2011.

HERRERA VERGARA, José Roberto y JARAMILLO JASSIR, Iván Daniel. El trabajo como elemento de construcción de paz y democracia en el marco del posconflicto Colombiano. Bogotá, Colombia: Universidad del Rosario, 2016.

JENKINS, Rob. Peacebuilding. From concept to commission. Londres y Nueva York: Routledge Taylos & Fancis Group, 2013.

MCKITTRICH, David. Making Sense Of the Troubles. The Story of the Conflict in Northern Ireland. Chicago: New Amsterdam Books, 2002.

MOROZZO DELLA ROCCA, Roberto. Mozambique: una paz para África. Barcelona: Icaria Editorial, 2003.

OCAMPO LÓPEZ, Javier. El proceso ideológico de la emancipación en Colombia. Bogotá, Colombia: Planeta, 1999.

OSORIO, Tamara y AGUIRRLE Mariano. Después de la guerra. Un manual para la reconstrucción posbélica. Barcelona, 2000.

PALACIAN, Blanca. Mozambique: Ni guerra ni paz. Instituto Español de Estudios Estratégicos. 2016.

PEREA, Carlos Mario. Vislumbrar la paz. Violencia, poder y tejido social en ciudades latinoamericanas. Colombia: Penguis Random House Grupo Editorial, 2016.

RAMÍREZ, Fanny. Cartilla guía utilización NIT en decisiones judiciales. Proyecto Promoción de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo- OIT. Oficina Internacional del trabajo: Ginebra, Suiza, 2010

REYES POSADA, Alejandro. La reforma rural para la paz. 2ª Ed. Debate. Colombia, 2016.

STEENKEN, Cornelis. Desarme, desmovilización y reintegración (DDR): Descripción general práctica. 2ª Edición. Estados Unidos: Peace Operations Training Institute, 2017.

TUIRÁN, Ángel. El territorio. Un Análisis desde el Derecho y la ciencia política. Universidad del Norte. Barranquilla, Colombia, 2013.

VILLAMARÍN, Luis Alberto. La selva Roja. Colombia: Ilustrada, 1997.

DOCUMENTOS EN INTERNET

Artículos de Prensa

El País. La reinserción económica de los exguerrilleros de las FARC. 11 de octubre de 2018. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2018/10/10/colombia/1539208341_261306.html

Special EU Programmes Body. Peace IV Programme Overview. [En línea] Disponible en: https://www.seupb.eu/piv-overview

Transparencia Activa. Consulta la lista de excombatientes veteranos del conflicto que recibirán pensión. 26 de febrero de 2018. Disponible en: https://www.transparenciaactiva.gob.sv/consulta-la-lista-de-excombatientes-y-veteranos-del-conflicto-que-recibiran-pension

Doctrina

GRIFFITHS, Aron. Agendas sustantivas para una paz posible. Colombia, 2007. Disponible en: https://www.c-r.org/sites/c-r.org/files/Agendas_sustantivas_Accord_Indepaz41.pdf

HENRÍQUEZ, Alan Marcelo. De la locura a la esperanza truncada: memorias de desarme, desmovilización y reinserción de excombatientes en El Salvador. México. Tesis para optar por el título de Maestro en Historia moderna y contemporánea. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2018. Disponible en: https://mx.boell.org/sites/default/ files/tesis_alan_marcelo_henriquez_chavez.pdf

PRECIADO, Jair. Ruralidad y conflicto en Colombia: retos y desafíos para reorientar el escenario rural. Tecnogestión 3 (1), 2006. [en línea] Disponible en: https://revistas.udistrital.edu.co/ojs/index.php/tecges/article/view/4334.

Documentos Técnicos/ Informes

Centro de Memoria Histórica (S.F). Hechos de paz. Disponible en: http://centromemoria.gov.co/HechosDePaz/index.html

FASECOLDA. (s.f) Piso mínimo de protección social. Alternativas para ampliar la cobertura a población informal. Disponible en: https://oiss.org/prevencia2018/libponencias/1-9_mayo-Manana/Panel%201_Politicas_publicas/3-German_Ernesto_Ponce.pdf

Ministerio de trabajo, Agenda Laboral para el posconflicto. Disponible en: http://www.mintrabajo.gov.co/agosto-2016/6287-mintrabajo-presento-agenda-laboral-para-postconflicto.html 2016.

Organización Internacional del trabajo. Un vistazo a la OIT. Ginebra, Suiza, 2007. [en línea] Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---webdev/documents/publication/wcms_082369.pdf

DOCUMENTOS TÉCNICOS/ INFORMES

Agencia Colombiana para la Reintegración. Anuario de reintegración. Colombia, 2016.

Agencia Colombiana para la Reincorporación y Normalización. ARN en cifras. 31 de enero 2019

Agencia Colombiana para la reincorporación y Normalización. Informe de rendición de cuentas Construcción de paz. Noviembre 2016-2018

Centro de Memoria Histórica. ¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad. Centro de Memoria Histórica, Grupo de Memoria Histórica, Colombia, 2013.

Centro de memoria Histórica. Desmovilización y reintegración paramilitar. Panorama posacuerdos con las AUC. Bogotá, Colombia, 2015.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. CEPAL. Políticas públicas: Formulación y Evaluación. Guatemala, 2011.

Confecamaras. Nuevos Hallazgos de la Supervivencia y crecimiento de las empresas en Colombia, 2018

Consejo Nacional de Política Económica y Social. República de Colombia. Departamento de Planeación. CONPES 3867. Política de Reintegración social y económica para personas y grupos armados ilegales. Colombia, 2008.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. República de Colombia. Departamento de Planeación. CONPES 3867. Estrategia de preparación institucional para la paz y el posconflicto. Bogotá, 2016.

Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. Área de Desmovilización, desarme y Reintegración. Disidentes, rearmados y emergentes: ¿bandas criminales o tercera generación paramilitar?. Colombia, 2007.

Consejo Nacional de Reincorporación, Agencia para la Reincorporación y la Normalización. (S.F) abecé de la reincorporación. Colombia.

Defensoría del Pueblo de Colombia, Defensoría Delegada para la prevención de riesgos de violaciones a los Derechos Humanos y el DIH Sistema de Alertas Tempranas (SAT) Grupos Armados Ilegales y nuevos escenarios de riesgo en el posacuerdo. Bogotá, Colombia, 2017.

Departamento Administrativo Nacional de estadística – DANE. Metodología y producción estadística - DIMPE. Metodología Informalidad Gran Encuesta Integrada de hogares- GEIH. Colombia, 2009.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Boletín Técnico. Principales Indicadores del Mercado Laboral. Colombia, 2017.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Principales Indicadores del mercado Laboral. Agosto 2018. Colombia, 2018.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística .Boletín Técnico de la Encuesta Nacional de Calidad de vida (ECV). Bogotá, Colombia, 2018.

Fundación Ideas para la Paz. Boletín de paz Nº 33- Negociaciones de paz- Abril 2014. Fin del conflicto: Desarme, desmovilización y reintegración – DDR- Colombia, 2014.

Fundación Ideas para la Paz. Serie de informes Nº 22. Retorno a la legalidad o reincidencia de excombatientes en Colombia. Dimensión del fenómeno y factores de riesgo. Colombia, 2014.

GRASA, Rafael y MATEOS, Oscar. Guía para trabajar en la construcción de la paz. Qué es y que supone la construcción de la paz. Instituto Catalán Internacional para la Paz y Cámara de comercio de Bogotá, 2014.

International Labour Office: Comitte on technical Cooperation. United Nations Policy for post- conflict employment creation, income generation and reintegration. The role of employment in post- conflict settings. Ginebra, 2009.

International Labour Office. Socio Economic Reintegration of Ex-Combatants. ILO Program for Crisis Response and Reconstruction, 2010.

Naciones Unidas. El trabajo es esencial para la construcción de la paz en Colombia. Bogotá, 2017.

Naciones Unidas. Consejo de Seguridad. Misión de verificación de las Naciones Unidas. Informe del Secretario General. 26 de marzo de 2019.

MATA, Adriana. Definiciones internacionales y Futuro de las estadísticas del Subempleo. Oficina de Estadística de la Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra, s.f.

Organización Internacional del Trabajo. Oficina Internacional del Trabajo. Empleo y trabajo decente para la paz y la resiliencia. Ginebra, 2016.

Organización Internacional del Trabajo. Enfoques innovadores para garantizar una protección social universal para el futuro del trabajo. Ginebra, Suiza, 2018

Organización Internacional del Trabajo. Oficina de Trabajo. Empoderamiento de trabajadores campesinos y comunidades rurales a través de las Normas Internacionales del Trabajo. Ginebra, Suiza, 2012.

Organización Internacional del Trabajo. Informe Mundial sobre la protección social. La protección social universal para alcanzar los objetivos de Desarrollo Sostenible. Ginebra, Suiza, 2017.

Organización Internacional del Trabajo. La promoción del empleo rural para reducir la pobreza. Ginebra, Suiza, 2008.

Organización Internacional del Trabajo. Recomendación sobre la organización del empleo (transición de la guerra a la paz). 1944.

JURISPRUDENCIA

Corte Constitucional de Colombia.

- 14 de noviembre de 2017. M.P Luis Guillermo Guerrero Pérez. Expediente RPZ 003.
- 09 de marzo de 2017. M.P Gloria Stella Ortiz Delgado. Expediente RDL 001.
- 20 de agosto de 2003. M.P Manuel José Cépeda Espinosa. Expediente. T722379.
- Sentencia C-379 de 2006, 18 de julio de 2016. M.P Luis Ernesto Vargas Villa. Expediente: PE-045.

ANEXOS

Anexo A. Respuesta Derecho de petición de la Agencia Nacional para la Reincorporación y Normalización con Nº 14831 de fecha 27 de noviembre de 2018.

ARN

OFI18-039120 /IDM 112000
(Al contestar cite este número)

Bogotá D.C., martes, 27 de noviembre de 2018

Señora:
TATIANA BONILLA MATIZ
bonilla.tatiana@hotmail.com

Bogotá D.C

Asunto: RE CASO Web No 14839 SOLICITUD DE INFORMACION SOBRE PROYECTOS PRODUCTIVOS ACTIVOS Y SUS PARTICIPANTES

Cordial saludo.

Dando respuesta a su solicitud "¿Quisiera saber hasta el momento cuantos proyectos productivos de excombatientes en proceso de reincorporación existen y cuantos excombatientes hacen parte de los mismos? (acuerdo de paz 2016)" me permito remitir la siguiente información.

A corte de 31 de octubre de 2018, se encuentran identificadas 294 iniciativas productivas a nivel nacional, de las cuales 52 son proyectos priorizados e informados en la mesa técnica de CNR; de ellos, 24 se encuentran radicados y presentados en la mesa; Así mismo, actualmente hay 17 proyectos productivos aprobados que benefician a un total de 1.111 personas, con un costo de $8.888 millones de pesos.

Finalmente, a la fecha se han desembolsado 2 proyectos productivos por un monto de $696 millones, que benefician a 87 personas. "Fuente: Presentacion ARN Reintegración y Reincorporación 31-10-2018"

Esperamos con lo anterior haber respondido satisfactoriamente a su solicitud.

Atentamente,

María Paola Molina Guerrero
Subdirectora Técnica
Subdirección de Seguimiento

Con copia: No aplica
Anexos: No aplica

Proyectó: Leidy Araminta Montaña Palacios
Revisó: María Natalia Zapata Callejas

Agencia para la Reincorporación y la Normalización
Bogotá D.C., Carrera 9 No. 11-66
Código Postal 110221
PBX: (1) 593 22 11
www.reincorporacion.gov.co

Página 1 de 1

Anexo B. Respuesta solicitud de información. Radicado: BZ2019_489811. 28 de enero de 2019.

Bogotá, 28 enero 2019

Señor(a) **BZ2019_489811**

GLORIA JANETH MATIZ RESTREPO
Bogotá

Asunto: Solicitud de información

Reciba un cordial saludo de la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES, de acuerdo a su solicitud remitimos las cifras con corte al 31 de diciembre de 2018.

1. "Informarme en el periodo que estuvo vigente el artículo 147 de la ley 100 de 1993, ¿Cuántas personas se pensionaron bajo ese régimen especial?".

Respecto a su solicitud y luego de haber consultado la base de información de nomina de pensionados, actualmente Colpensiones no cuenta con ninguna persona pensionada bajo el artículo 147 de la ley 100 de 1993.

Cordialmente,

ÁLVARO RAMÍREZ MARTÍNEZ
Director de Prospectiva y Estudios (A)
Proyectó: Henry Rodríguez Hurtado

GOBIERNO DE COLOMBIA
www.colpensiones.gov.co
@Colpensiones
ColpensionesOficial
Colpensionescomunicaciones
Línea gratuita 018000 410909

Anexo C. Aclaración petición de información ARN. Fecha 14 de noviembre de 2018.

Buenas tardes Tatiana Bonilla

Cordial Saludo

De acuerdo a su petición de información (ver pantallazo) radicada en la ARN, por medio del Módulo web y con el objetivo de emitir una respuesta favorable solicitamos que nos aclaré prontamente, si usted requiere información de Reintegración o Reincorporación, debido a que son categorías diferentes, para lo anterior le remitimos las siguientes definiciones:

Proceso de reintegración: *las personas que acceden a este proceso son las personas acreditadas como desmovilizadas por el Coda o la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, que se desmovilizaron después del 24 de enero de 2003. Dentro de los requisitos está no haber cometido delitos de lesa humanidad, violación al Derecho Internacional Humanitario, entre otros.*

En el proceso participan personas que fueron parte de las guerrillas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc) –que se desmovilizaron individualmente-, Ejército de Liberación Nacional (ELN), Ejército Popular de Liberación (EPL) y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC).

Reinserción: *es la etapa justo después de la desmovilización previa a la reintegración. Comprende una asistencia transitoria para ayudar a cubrir necesidades básicas del desmovilizado y su grupo familiar luego de la desmovilización. Mientras la reintegración hace referencia a un proceso a largo plazo que incluye procesos sociales y económicos de desarrollo, la reinserción se concentra en cubrir las necesidades inmediatas y algunos de sus componentes pueden durar hasta un año.*

Proceso de reincorporación: *las personas que acceden a este proceso son aquellas que se desmovilizaron en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo de Paz), realizado entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP.*

Una vez tenga claridad en su petición, por favor responder a este correo para proceder a la debida respuesta.

Anexo D. Respuesta Derecho de petición ARN OFI 18-00163365. 17 de diciembre de 2018.

ARN

OFI18-040833 / IDM 112000
(Al contestar cite este número)

OFI18-040833

Bogotá D.C., lunes, 17 de diciembre de 2018

Señora:
TATIANA BONILLA MATIZ
bonilla-tatiana@hotmail.com
Teléfono: 3103209433

Asunto: Respuesta Traslado Derecho de Petición-OFI18-00163365 del 7 de diciembre de 2018.

Cordial saludo,

En atención a la comunicación recibida en la Agencia para la Reincorporación y la Normalización – ARN, mediante EXT18-025136 del 11 de diciembre de 2018, remitida por competencia por el Director del Fondo de Programas Especiales para la Paz de la Presidencia de la República y suscrita por la ciudadana **TATIANA BONILLA MATIZ** en la cual solicita ***"1 ¿Cuál es el presupuesto invertido en programas de reintegración social de los desmovilizados de las FARC-EP a raíz de la firma del acuerdo de paz hasta la actualidad?"***, me permito brindar respuesta en los siguientes términos:

De conformidad con el Decreto Ley 4138 de 2011, modificado por el Decreto Ley 899 de 2011, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización - ARN tiene como objeto gestionar, implementar, coordinar y evaluar, de forma articulada con las instancias competentes, la política, los planes, programas y proyectos de reincorporación y normalización de los ex integrantes de las FARC-EP, conforme al Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016.

De esta manera, la ARN es responsable de implementar, diseñar, ejecutar y evaluar en el marco de la Política de Desarme Desmovilización y Reintegración los beneficios sociales, económicos y jurídicos otorgados a la población desmovilizada de los grupos armados al margen de la Ley, así como administrar los recursos humanos, físicos y financieros a su cargo.

En este sentido, el Gobierno Nacional ha dispuesto los recursos para atender las medidas e instrumentos para la reintegración y reincorporación económica y social de los excombatientes de los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley-GAOML. En este sentido mediante la Ley 1873 de 2017: *"por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2018"*, se apropiaron recursos a favor de la ARN para la vigencia 2018.

Posteriormente, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público apropió recursos adicionales para atender los compromisos del Proceso de Reincorporación en el marco del Acuerdo de Paz suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, mediante las Resoluciones 018 del 5 de enero de 2018, 0410 del 13 de febrero de 2018, 1566 del 1 de junio de 2018 y 2687 del 30 de agosto de 2018.

De acuerdo al anterior contexto, se presenta la distribución por rubros de los recursos asignados y su ejecución en las vigencias 2017 y 2018:

1. Presupuesto global asignado y ejecutado para los programas o planes de reincorporación

Tabla 1. Apropiaciones para el proceso de Reincorporación Vigencia 2017

Concepto	Apropiación 2017 (A)	Ejecutado (Comprometido) (B)	% ejecutado (B/A)
Asignación Única de Normalización	24.554,0	22.561,0	92%
Renta Básica	8.151,3	7.502,3	92%
Subtotal Beneficios Económicos	**32.705,3**	**30.063,3**	**92%**
Seguros de vida	2.972,6	2.937,7	99%
Atención Indultados	2.154,1	2.154,1	100%
Gastos Financieros	110,8	89,5	81%
Honorarios – Equipo Reincorporación	3.612,8	3.440,3	95%
Operación Logística y Gastos de Viaje	1.441,0	1.213,9	84%
Infraestructura, Tecnología y Suministros	1.224,6	936,9	77%
Implementación Proceso de Reintegración (Acuerdo Final 3.2.2.7 Planes y Programas)	3.083,1	2.920,8	95%
Subtotal Programa de Reincorporación	**14.599,0**	**13.693,0**	**94%**
Costos Consejo Nacional de Reincorporación y Consejos Territoriales de Reincorporación (Acuerdo Final 3.2.2.3)	**160,0**	**40,9**	**26%**
Censo Socioeconómico Universidad Nacional	**4.298,0**	**4.298,0**	**100%**
TOTAL APROPIACIÓN	**51.762,2**	**48.095,3**	**93%**

Observaciones:

1) Valores en millones de pesos ($). Corte información 31 de diciembre de 2017.

2) Mediante Resolución 439 del 9 de marzo de 2017 el Ministerio de Hacienda y Crédito Público apropió los recursos a favor de la ARN para la realización del Censo Socioeconómico por $4.298.000.000 y mediante la Resolución 1451 del 17 de julio- 2017 efectuó distribución en el presupuesto de gastos de funcionamiento de la ARN por $ 47.464.220.351

3) Fuente de recursos: Presupuesto General de la Nación - Rubro: A-3-1-1-28 Transferencias Corrientes - Recurso 10.

Fuente Subdirección Financiera ARN

Tabla 2. Apropiaciones para el proceso de Reincorporación Vigencia 2018

Descripción de Gasto	Total Recursos Asignados	Ejecución Presupuestal	% de Ejecución
Beneficios Económicos	560,6	312,2	55,69%

Asignación Única de Normalización	37,0	13,0	35,14%
Renta Básica	476,6	283,3	59,45%
Pagos al Sistema de Seguridad Social en Pensión	47,0	15,9	33,78%
Sub total Costos Programa de Reincorporación	**32.974,3**	**30.125,2**	**91,36%**
Implementación Programa de Reincorporación (Acuerdo Final 3.2.2.7. Planes y Programas)	23.939,5	21.913,7	91,54%
Infraestructura y Tecnología	6.939,8	6.215,8	89,57%
Operación Logística y Gastos de Viaje	2.094,9	1.995,7	95,26%
Sub total - Costos Consejo Nacional de Reincorporación y Consejos Territoriales de Reincorporación (Acuerdo Final 3.2.2.3.) Reincorporación institucional	**2.280,0**	**1.351,0**	**59,25%**
Sub total Administración Espacios Territoriales de Reincorporación y Normalización (ETCR)	**11.999,0**	**11.945,3**	**99,55%**
TOTALES	**47.813,9**	**43.733,7**	**91,47%**
Observaciones:			
1) Valores en millones de pesos ($). Corte información 30 de noviembre de 2018.			
2) La información corresponde a los recursos ARN, apropiados por Min Hacienda mediante Resoluciones 018 del 5ene/18; 0410 del 13Feb/18; 1566 del 1jun/18y 2667 del 30agor18, para atender los temas de Reincorporación			
3) Fuente de recursos: Presupuesto General de la Nación - Rubro: A-3-1-1-28 Transferencias Corrientes -Recurso 10.			

Fuente: Subdirección Financiera ARN

Los recursos apropiados comprenden además de la inversión directa de programas y planes de Reincorporación, la destinación para el funcionamiento de la oferta de atención institucional, por vía de ejemplo, los recursos para el recurso humano, la infraestructura y en general los demás aspectos asociados a la reincorporación.

Atentamente,

GUADALUPE GUERRERO LOPEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)

Proyectó: Rocío Castellanos – Profesional Especializado Secretaría General
Revisó: Amanda Gutiérrez – Profesional Especializado Oficina Asesora Jurídica
Revisó: Jesús Gutemberg Mesa – Coordinador Grupo de Normativa y Conceptos OAJ

Con copia: JUAN VARGAS MORALES. Director (A) Fondo de Programas Especiales para la Paz
Anexos: No aplica

Anexo E. COLPENSIONES. Respuesta a solicitud de información radicado BZ 2018_9651481. 22 de agosto de 2018.

Bogotá, D.C, 22 de agosto de 2018

Radicado BZ 2018_9651481

Doctora:
Ana María Cardoso Bonilla
anacb@corteconstitucional.gov.co
Ciudad

Asunto: Respuesta a solicitud de información.

Respetada doctora,

Reciba un cordial saludo de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones.

Antes de abordar la problemática propuesta, es necesario precisar que la Oficina Asesora de Asuntos Legales no emite conceptos que resuelvan situaciones de carácter particular, sino supuestos fácticos, jurídicos generales y abstractos, razón por la cual se procederá a dar respuesta de manera general al su petición, suministrándole la información que de carácter impersonal puede ser aplicada a cualquier caso o supuesto, en los siguientes términos:

I. PROBLEMA JURÍDICO

¿Cómo fue el proceso de afiliación de los ex combatientes desmovilizados y, cuántos de ellos se han afiliado? ¿Cuál fue el mecanismo de financiación de sus cotizaciones? ¿Existe algún tipo de pensión para los desmovilizados?

II CONSIDERACIONES

A partir de las instrucciones dadas en el Decreto 899 del 29 de mayo de 2017 *"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",* la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones ha hecho un acompañamiento y gestión en afiliación de las personas que han decidido dejar las armas para que accedan, tanto al Régimen de Prima Media con Prestación Definida como a los Beneficios Económicos Periódicos – BEPS.

Como parámetro de referencia de la gestión administrativa de la entidad, se tomó en cuenta el artículo 2[1] del mencionado decreto, que define quienes son los destinatarios de aquella norma.

[1] Que el artículo 2 al determinar los beneficiarios objeto de la presente norma, responde al punto 3.2.2.4 del Acuerdo Final, en el que se pactó lo referente a la acreditación y tránsito a la legalidad de los integrantes de las FARC-EP, por cuanto este decreto ley se refiere a los beneficios de reincorporación económica y social, de los integrantes de las