

Documento Conpes

Consejo Nacional de Política Económica y Social
República de Colombia
Departamento Nacional de Planeación



3554

POLÍTICA NACIONAL DE REINTEGRACIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA PARA PERSONAS Y GRUPOS ARMADOS ILEGALES

**Alta Consejería para la Reintegración
Oficina del Alto Comisionado para la Paz
Ministerio del Interior y de Justicia
Ministerio de la Defensa Nacional
Ministerio de Educación Nacional
Ministerio de la Protección Social
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA
Instituto Colombiano de Crédito y Estudios Técnicos en el Exterior
DNP: Dirección de Justicia y Seguridad – Dirección General**

Versión aprobada

Bogotá D.C., 01 de diciembre de 2008

SIGLAS

ACR:	Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Armados al Margen de la Ley
AUI:	Autodefensas Ilegales
GAI:	Grupos Armados Ilegales
ICBF:	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
PAHD:	Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado
DDR:	Desarme, desmovilización y reintegración
PDR:	Proceso de desmovilización y reintegración
PEP:	Programa para la Superación de la Pobreza Extrema
PRSE:	Política Nacional de Reintegración Social y Económica Social y Económica

I. INTRODUCCIÓN

Este documento somete a consideración del Consejo de Política Económica y Social, la Política Nacional de Reintegración Social y Económica –PRSE-. La Política es el resultado de un proceso de participación y concertación entre entidades del nivel nacional y la cooperación internacional. Ella se enmarca en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos”, en el capítulo Defensa y Seguridad Democrática, en el subcapítulo Reconciliación. Además, se contempla en el documento Visión Colombia Segundo Centenario: 2019, en la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática y en las “Metas y Estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio-2015”.

La PRSE, es un plan de Estado y de Sociedad con visión de largo plazo, que busca promover la incorporación efectiva del desmovilizado con voluntad de paz y de su familia a las redes sociales del Estado y a las comunidades receptoras. La Política busca asegurar la superación de su condición a través de: a) la integración de la oferta social y económica del Estado; b) el acompañamiento para incrementar la probabilidad de que las intervenciones mejoren las condiciones de calidad de vida de la población desmovilizada y de sus familias; y c) la construcción de un marco de corresponsabilidad que por un lado, apoye al desmovilizado a regresar y convivir constructivamente en su entorno familiar y comunitario, y por el otro, lo comprometa a él y a sus dependientes con la superación de su situación y la permanencia en la legalidad.

Para ello se busca que la población desmovilizada y sus familias accedan a educación y salud, al mercado laboral (promoviendo la capacitación o apoyando el emprendimiento) y a mecanismos escalonados de promoción social efectivos¹. Es decir, que la población en proceso de reintegración pueda generar y proteger los activos que promuevan su desarrollo personal y social.

II. ANTECEDENTES

A. Antecedentes institucionales

El caso colombiano es atípico en el contexto internacional. Colombia es uno de los pocos países en el que se ha desarrollado un plan de Desarme, Desmovilización y Reintegración -DDR- en medio de la violencia armada que ejercen Grupos Armados Ilegales –GAI- con los que no se han logrado acuerdos de paz. Asimismo, se trata de la primera vez que se realizan de forma paralela dos desmovilizaciones –una colectiva, y otra individual– cuyas motivaciones difieren.

Hoy en día, el Estado colombiano está facultado para recibir dos tipos de población desmovilizada. Los desmovilizados colectivos, que se entregan como grupo, previa negociación y acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y los desmovilizados individuales, que se entregan individualmente y son atendidos por el Ministerio de Defensa Nacional, a través del Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado –PAHD-. En ambos casos, y una vez se certifique su condición de desmovilizado, la etapa de Reintegración está a cargo de la Alta Consejería para la Reintegración –ACR-, que coordina, asesora y ejecuta con entidades públicas y privadas la ruta de reintegración. En cuanto a los niños, niñas y adolescentes desvinculados o recuperados por la Fuerza Pública que hacían parte de algún GAI, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF- los acoge mediante un programa de atención creado específicamente

¹ Los diferentes programas de atención son escalonados, en algunos casos no se aplican todos al mismo tiempo, y el cumplimiento de uno de ellos es condición para que se pueda acceder al otro. Es decir, las personas en proceso de reintegración van paso a paso dentro de los diferentes programas, teniendo en cuenta lo que indique su ruta de reintegración.

para atender las necesidades particulares de esta población y para restituir sus derechos como víctimas de la violencia armada².

Hasta agosto de 2006, el Gobierno Nacional ejecutaba la política de reincorporación diseñada y coordinada por el Programa de Reincorporación a la Vida Civil –PRVC- del Ministerio del Interior y de Justicia, con el apoyo de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz³. Esta política era de corto plazo y desarrollaba actividades de tipo asistencial y humanitaria. Para que las estrategias se adaptaran al constante incremento de la población desmovilizada, y para preparar al país a la desmovilización total de los GAI y la consecuente construcción de estrategias para la consolidación de la paz, se crea a partir de septiembre de 2006 la Alta Consejería para la Reintegración- ACR⁴, la cual cumple con funciones de asesorar, coordinar y ejecutar programas.

B. Antecedentes Jurídicos

El marco legal de los actuales procesos de desmovilización y reintegración –PDR-, en sus modalidades colectiva e individual, se resume con la Ley 418 de 1997. Esta norma le dio facultades especiales al Gobierno Nacional para realizar negociaciones de paz con los GAI y para otorgar beneficios jurídicos por hechos constitutivos de delitos políticos a miembros de estas organizaciones, que individual o colectivamente, demostraran su voluntad de reincorporarse a la vida civil⁵. Esta ley fue prorrogada sucesivamente por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006.

² Por su lado, el Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA-, brinda a los adolescentes y jóvenes desvinculados de los grupos armados organizados al margen de la Ley o en riesgo de reclutamiento, acciones diferenciadas de atención mediante la implementación del Convenio Interadministrativo No. 288 de 2007 suscrito con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF y el Convenio Marco de Cooperación No. 090 de 2005 suscrito con la Organización Internacional para las Migraciones OIM.

³ La Oficina del Alto Comisionado para la Paz invertía recursos para el pago de la ayuda humanitaria de la población desmovilizada de las AUI y además asesoraba al Ministerio del Interior y Justicia en asuntos relacionados con la definición y elaboración de los proyectos productivos para esta población.

⁴ El decreto 3043 de septiembre de 2006 crea la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas.

⁵ Tanto la realización de los diálogos como el otorgamiento de estos beneficios estaban supeditados al reconocimiento del carácter político del GAI por parte del Gobierno Nacional.

La Ley 782 de 2002 incorporó disposiciones especiales para niños, niñas y adolescentes desvinculados de grupos armados⁶, eliminó el reconocimiento del carácter político como condición para negociar con un GAI y dejó abierta la posibilidad de la entrega de beneficios jurídicos a sus miembros⁷. Esto facultó al Gobierno para comenzar negociaciones con grupos de Autodefensas Ilegales -AUI-. Para complementar los principios y beneficios, el 25 de julio de 2005 se sancionó la Ley 975, Ley de Justicia y Paz, reglamentada a través del decreto 4760 de diciembre del mismo año, por medio de la cual se establecen beneficios jurídicos a los desmovilizados que han sido postulados por el Gobierno Nacional. No obstante, la Ley 782 de 2002, rige todos los procedimientos y requisitos de la desmovilización y la reintegración.

Adicionalmente, se encuentran los Decretos 128 de 2003, 3043 de 2006 y 395 de 2007. Con el primero se organiza, articula y reglamenta la oferta de servicios que ofrece el Estado colombiano en materia de reincorporación, estrategias que fueron previstas a comienzos del primer mandato de la administración del Presidente Álvaro Uribe. A través del Decreto 3043 de 2006 se crea la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración y se ordena la construcción de estrategias asociadas con la reintegración. Finalmente, con el Decreto 395 de 2007 se extiende la fecha límite para el logro de la reintegración de las personas desmovilizadas⁸.

C. Justificación

Los logros en materia de seguridad en el país, debido a las estrategias que buscan desarticular a los GAI⁹, exigen que el Estado y la sociedad colombiana estén preparados para

⁶ La ley 782 de 2002 confirió a los niños, niñas y adolescentes afectados por o vinculados a un GAI la condición de víctimas de la violencia, independientemente de si fueron capturados o de si se entregaron voluntariamente. En virtud de esto, a los niños, niñas y adolescentes desvinculados de estos grupos les es aplicable el tratamiento especial dispuesto en los diferentes compromisos y tratados internacionales sobre derechos de la infancia que Colombia ha ratificado. Además, con la aprobación de la Ley 975 de 2005 (Ley de Justicia y Paz), se incluyó como requisito para recibir los beneficios de esta ley, que el grupo entregue los menores de edad que fueron reclutados (artículo 10.3 de la presente ley).

⁷ Actualmente, los PDR individual y colectivo en Colombia se enmarcan dentro de la ley 782 de 2002 y sus normas reglamentarias, principalmente los decretos 128 de 2003, 3360 de 2003, 2767 de 2004, 1262 de 2004 y 395 de 2007.

⁸ Si el límite temporal para permanecer en el antiguo proceso de reincorporación existiera (los desmovilizados individuales sólo podían permanecer en el proceso 24 meses y los colectivos 18 meses), hoy en día el Estado colombiano sólo podría atender a los desmovilizados individuales de las guerrillas que abandonaron su grupo desde el primer semestre de 2006, es decir, 5.592 personas (el 12% del total de la población desmovilizada a partir de agosto de 2002). Esta situación obligó al Gobierno Nacional a expedir el decreto 395 de febrero de 2006, con el cual se abre la posibilidad de que la totalidad de las personas desmovilizadas después de enero de 2003, incluyendo los excombatientes de las AUI, pudieran regresar al proceso.

⁹ Vale la pena anotar que la directiva del Ministerio de Defensa 300-28 del 20 de noviembre de 2007, estimula el tema de las desmovilizaciones, indicando que “se privilegiarán, como medición de los resultados operacionales, las desmovilizaciones colectivas e individuales sobre las capturas, y de éstas a su vez sobre las muertes en combate, y se dará mayor valoración a las muertes en combate cuando se trate de cabecillas, lo cual contribuirá de manera eficaz a los objetivos de la Política de Seguridad Democrática”.

acoger el creciente número de personas que abandonan voluntariamente la vida armada, con planes y programas que permitan su inclusión social, económica y comunitaria, que estimulen la convivencia pacífica y eviten, particularmente, su retorno a la ilegalidad.

Para fortalecer el sistema que atiende a las personas que ya están desmovilizadas y a las que en un futuro van a dejar las armas, organizar la oferta nacional y local, identificar las competencias, priorizar los recursos y contribuir a los esfuerzos de desarrollo y consolidación de paz en el país, es necesario elaborar un documento CONPES que desarrolle la PRSE,

III. MARCO CONCEPTUAL

Contexto general

La experiencia ha demostrado que el objetivo central de un proceso de DDR es consolidar a corto plazo los logros alcanzados en materia de seguridad y, en el largo, estimular el desarrollo socioeconómico sostenible de un país¹⁰. Para esto es necesario ejecutar medidas que permitan la inserción y permanencia a la vida legal de la población desmovilizada.

Adicionalmente, el DDR es un componente fundamental para la consolidación de la paz. Particularmente, la Reintegración debe ser diseñada y ejecutada como parte integral y complementaria a las estrategias de consolidación de paz, seguridad y desarrollo socioeconómico de una nación¹¹.

En una situación como la colombiana, donde aún permanecen activos GAI, un proceso de DDR efectivo y bien ejecutado puede estimular la desmovilización individual o colectiva de quienes aún siguen cometiendo actos violentos¹².

¹⁰ Iniciativa de Estocolmo sobre DDR, página 21; Escola de Pau: DDR 2008, página 21; Concepto de la Unión Europea para Apoyo al DDR, página 4; Estándares Integrados de DDR de la ONU, Sección 1, página 4

¹¹ Unión Europea para Apoyo al DDR, página 4.

¹² Escola de Pau, páginas 9 y 11

*Componentes del proceso de DDR*¹³

- *Desarme y desmovilización*¹⁴: El desarme es la recolección, documentación, control y eliminación de armas de corto y largo alcance, explosivos y artillería pesada y liviana que utilizaban miembros de grupos armados ilegales y en algunos casos la población civil. El desarme también incluye el desarrollo de programas de manejo responsable de armas.

La desmovilización¹⁵ consiste en el licenciamiento formal y controlado de miembros activos de fuerzas o grupos armados. La primera etapa de desmovilización consiste en la ubicación de quienes van a ser desmovilizados en zonas de concentración designadas o campamentos especiales diseñados para este propósito. La segunda etapa, la cual se conoce como reinserción, abarca el paquete de apoyo temporal entregado a los desmovilizados para su reubicación.

- *Reinserción*¹⁶: Consiste en la asistencia ofrecida a integrantes de grupos armados durante la desmovilización pero antes del proceso de reintegración. A través de ésta se ejecutan medidas asistencialistas de corto plazo, que permiten cubrir las necesidades básicas inmediatas de los desmovilizados y sus familias, tales como pensión, alimentos, ropa, refugio, servicio médico, educación a corto plazo y entrenamiento para el empleo.

- *Reintegración*¹⁷: Es el proceso a través del cual los desmovilizados adquieren un estatus civil y consiguen un empleo e ingreso económico de manera sostenible. La reintegración se lleva a cabo primordialmente a nivel local, hace parte del desarrollo general de un país y constituye una responsabilidad nacional que puede ser complementada con apoyo internacional.

¹³ Para poder efectuar un planeación efectiva, se debe tener conciencia de cuáles son los principales componentes de un proceso de reintegración. En aras de beneficiarnos de las lecciones aprendidas a nivel mundial en materia de DDR y de poder compartir nuestros retos y nuestros avances más fácilmente con la comunidad internacional, es importante enmarcar los componentes del proceso colombiano utilizando la terminología comúnmente aceptada a nivel internacional. A pesar de que hay diferentes formas de agruparlos, para el caso colombiano se toman las definiciones de los Estándares Integrados de DDR (IDDRS por su sigla en inglés) de la Organización de las Naciones Unidas – ONU –, disponibles en: www.unddr.org. Por último, cabe recordar que la gran mayoría de los procesos de DDR han sido administrados por la Comunidad Internacional.

¹⁴ Secretario General de la ONU, Nota a la Asamblea General, A/C.5/59/31, mayo 2005; Traducción ACR

¹⁵ En el caso colombiano se hace la salvedad que niños, niñas y adolescentes menores de 18 años son desvinculados o recuperados de GAL, no desmovilizados el cual es un término que aplica sólo para adultos.

¹⁶ Secretario General de la ONU, Nota a la Asamblea General, A/C.5/59/31, mayo 2005; Traducción ACR

¹⁷ Secretario General de la ONU, Nota a la Asamblea General, A/C.5/59/31, mayo 2005; Traducción ACR

Enfoques de reintegración

La experiencia en procesos de DDR en el mundo indica que la reintegración tiene dos enfoques: aquel que tiene en cuenta al individuo y el basado en comunidades¹⁸. El primero se caracteriza por el desarrollo de estrategias de largo plazo aplicadas a cada persona (proyecto de vida) o grupo de individuos, las cuales incluyen la promoción y desarrollo de capacidades y aptitudes académicas, vocacionales y ciudadanas necesarias para la interacción pacífica en la sociedad. Este enfoque es el más común en el mundo, dado que es menos costoso y más fácil de implementar.

El segundo enfoque está caracterizado por la necesidad de crear espacios de comunicación entre las comunidades receptoras y los desmovilizados que faciliten su adaptación a la vida civil y social, mediante estrategias de convivencia, construcción de ciudadanía, reconciliación y reactivación socioeconómica de las comunidades afectadas por la violencia. Este enfoque tiene el beneficio adicional de permitir una integración más profunda con políticas de desarrollo, consolidación de paz y reparación de víctimas.

Los escenarios de reintegración descritos, a pesar de representar enfoques distintos y por ende mecanismos de intervención diferenciados, no son excluyentes y, por lo tanto, deben ser entendidos como parte de un mismo proceso. Son marcos de acción interdependientes que abarcan la totalidad del proceso de reintegración.

Beneficiarios del proceso de reintegración

La PRSE enfoca su intervención en tres grupos poblacionales reconociendo las diferencias étnicas, culturales, geográficas, étnicas y de género. Estos son:

- *Desmovilizados y Desvinculados*: son personas que han abandonado voluntariamente su GAI. La PRSE clasifica a los desmovilizados y desvinculados en: a) Adultos (mayores de 26 años), b) Jóvenes (18 a 25 años), c) Niños, niñas y adolescentes desvinculados (menores de 18 años), d) Líderes - Mandos medios, e) Personas en situación de discapacidad físico o mental.

¹⁸ Escola de Pau, página 30; UN IDDRS

- *Grupo Familiar*: se entiende como grupo familiar del desmovilizado(a), el (la) cónyuge o el (la) compañero(a) permanente, los hijos menores de edad o estudiando hasta los 25 años, y a falta de cualquiera de los anteriores, los padres. Los hermanos mayores o menores en condición de discapacidad siempre podrán ser incluidos como parte del grupo familiar.
- *Comunidades receptoras*: las comunidades donde se ubican o asientan los desmovilizados. Pueden incluir la red social y los mercados productivos de esta comunidad o de las zonas vecinas.

Temporalidad del proceso de Reintegración

A pesar que la PRSE es una política de largo plazo, el proceso de reintegración debe ser entendido como una intervención de carácter puntual y transitorio para cada individuo. Es decir, el proceso debe tener un límite en el tiempo, por lo cual, la participación del desmovilizado en los programas debe tener una fecha de finalización. Esto facilita la planeación de la intervención y posibilita la medición de sus resultados.¹⁹

Actores involucrados

En el desarrollo integral de DDR deben participar actores nacionales e internacionales: los desmovilizados que tienen la intención de reintegrarse, la comunidad y la sociedad que autónomamente acepta o rechaza este interés, y las instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales, que intervienen para complementar y crear un ambiente propicio para el desarrollo y consolidación del proceso.

En muchas experiencias internacionales se han creado Comisiones Nacionales de Desarme, Desmovilización y Reintegración – CNDDR – en las cuales los distintos actores nacionales e internacionales se juntan para coordinar sus esfuerzos²⁰. En el caso colombiano el Decreto 3043 de 2006 le delega la responsabilidad de ente coordinador a la ACR. La intervención del Gobierno Nacional consiste en la organización y coordinación de un sistema de servicios de atención directa siguiendo dos pautas:

¹⁹ Unión Europea para Apoyo al DDR, página 12

²⁰ Escola de Pau, página 20

- *Atención especializada y escalonada:* es el diseño de una ruta de atención específica para cada participante – sea éste un individuo desmovilizado o una comunidad receptora – que se determina de acuerdo con el perfil de los mismos. El perfil para individuos tiene en cuenta los atributos psicológicos, sociales, vocacionales, laborales, cívicos y demográficos (i.e. edad, género y etnia); por su parte, el de las comunidades receptoras, tiene en cuenta las condiciones sociales, económicas y políticas de cada territorio. Con estos perfiles se construyen las rutas de atención específica, o rutas de reintegración, las cuales contienen paquetes de asistencia o servicios a la medida, escalonados²¹ y temporales, que se definen de acuerdo con las capacidades, necesidades y oportunidades identificadas.

- *Descentralización en la adaptación y prestación de los servicios:* el éxito y la consolidación del proceso de reintegración son posibles gracias a la articulación y coordinación de esfuerzos entre el nivel nacional, el regional y el local. El Gobierno Nacional, las entidades territoriales y las comunidades se responsabilizan del proceso de reintegración, convirtiéndolo en parte de sus agendas políticas y económicas; esto optimiza la utilización de los recursos disponibles y brinda una respuesta creíble y efectiva a la situación de las localidades. La descentralización de la intervención supone mecanismos que faciliten la planificación, gestión y coordinación local participativa de la intervención. Esta pauta busca que la PRSE sea articulada según las necesidades reales de cada región y localidad.

Principios del proceso de DDR en Colombia

- *Apropiación nacional:* el diseño, planeación e implementación de un proceso de DDR está a cargo de la nación²²: esto no excluye la participación complementaria y activa de la comunidad internacional, pero sí implica que el principal responsable por la efectiva implementación y gestión del proceso es el Estado.
- *Reconciliación:* Es un proceso de (re)construcción de relaciones y vínculos sociales que se basa en las relaciones de confianza y cooperación entre los ciudadanos y de estos hacia las instituciones políticas. La reconciliación implica reconocer y reflexionar sobre el pasado para construir un futuro común. Además, aceptar las diferencias y forjar actitudes como la tolerancia y el respeto por el otro. Este principio contempla la creación de espacios y lugares

²¹ Los diferentes programas en algunos casos no se aplican todos al mismo tiempo. Ver nota al pie # 1.

²² UN IDDRS, Sección 4.30, página 4

para el encuentro de actores en conflicto. La reconciliación se puede abordar desde tres dimensiones: la interpersonal que contempla la construcción o reconstrucción de confianza y cooperación entre individuos, la social que involucra a la sociedad y a los afectados por la violencia y la política, que implica la restauración y/o el fortalecimiento de las relaciones de confianza entre la sociedad y el Estado.

- *Sostenibilidad*: principio según el cual, las políticas y estrategias que se adopten deben apuntar a la preservación de los recursos humanos, técnicos y económicos que soportan la ejecución de la PRSE.
- *Equidad*: principio rector según el cual los beneficios jurídicos y socioeconómicos del PDR se aplican por igual y sin discriminaciones de ningún tipo, teniendo en cuenta las diferencias de la población objetivo y el tratamiento especial no discriminatorio por razones de origen social, étnico, racial o por razones de género o edad.
- *Transparencia*: ofrece las garantías necesarias para permitir un escrutinio público y continuo del PDR.
- *Corresponsabilidad*: tanto los desmovilizados del PDR, como la sociedad y las distintas instituciones públicas y privadas, tienen funciones y responsabilidades que deben desarrollar para el éxito del PDR.
-

IV. DIAGNÓSTICO

A. Caracterización de la población en proceso de reintegración: perfil y servicios entregados

A comienzos de la década de los 90's diferentes GAI firmaron acuerdos de paz con el Gobierno Nacional, lo que conduciría al desmonte de sus estructuras y a la desmovilización y reincorporación de aproximadamente 5.700 personas²³. Entre enero de 1998 y julio de 2002 se desmovilizaron individualmente 1.720 personas, es decir, en promedio 344 excombatientes dejaron las armas cada año. En los últimos seis años, a partir de agosto de 2002 y hasta octubre

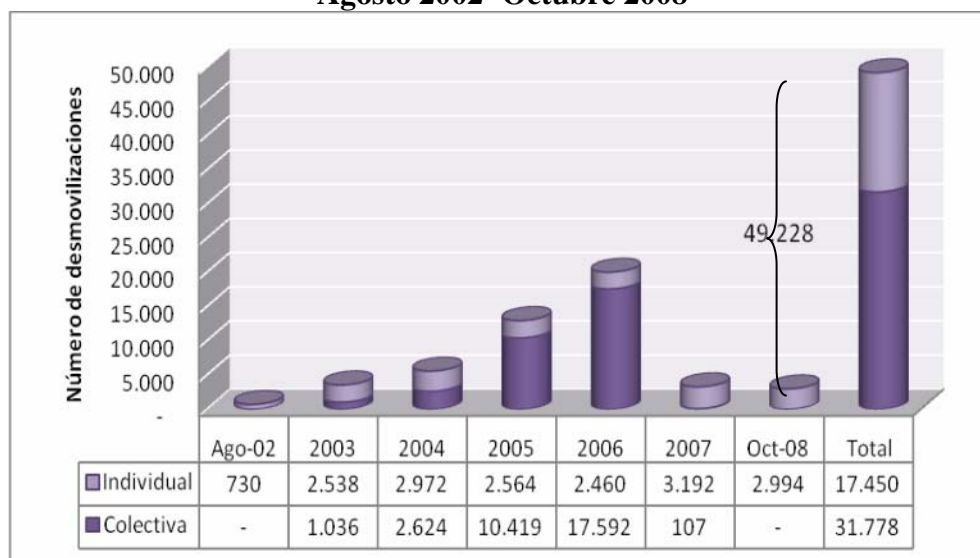
²³ Ver cuadro No. 1.

de 2008, han manifestado su voluntad de desmovilizarse aproximadamente 49 mil personas, cifra que supera considerablemente los datos de la década anterior.

El incremento de las desmovilizaciones durante los dos períodos de gobierno del Presidente Álvaro Uribe está explicado por las negociaciones de paz con las Autodefensas Ilegales –AUI- y las entregas voluntarias individuales. Particularmente, durante el período que va de agosto de 2002 a mayo de 2008, 3.119 niños niñas y adolescentes se desvincularon de los GAI o fueron recuperados por la Fuerza Pública, cifra que corresponde al 6.5% de la población total que se ha desmovilizado.

Al terminar los acuerdos de Santa Fe de Ralito, y ante la espera de una salida negociada a la violencia armada con otros GAI, hoy en día el Estado colombiano sólo atiende a los desmovilizados que voluntariamente abandonan sus grupos y se entregan individualmente. En promedio, desde el año 2003, diariamente 8 personas cumplen con este requisito, de esta cifra, en promedio 6 personas pertenecen a las FARC y el resto al ELN y a las disidencias.

**Gráfica No.1 Número de desmovilizaciones voluntarias
Agosto 2002- Octubre 2008**



Fuente: PAHD-Mindefensa y OACP

Cuadro No.1 Desmovilizaciones 1990- octubre 2008

Tipo de Desmovilización	Grupo	Fecha	# Desmovilizados
Colectiva	Firma de acuerdos de paz con: <ul style="list-style-type: none"> • 1990: Movimiento 19 de Abril (M-19) • 1991: Ejército Popular de Liberación (EPL); El Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT); Movimiento Quintín Lame. Además, en este año tuvo lugar la desmovilización parcial y fallida reincorporación de las Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio. • 1992: Comandos Ernesto Rojas • 1994: Corriente de Renovación Socialista (CRS), facción del Ejército de Liberación Nacional (ELN); Milicias del Pueblo y para el Pueblo; Milicias Metropolitanas y Milicias del Valle de Aburrá; Frente Francisco Garnica de la Coordinadora Guerrillera. • 1998: Movimiento Independiente Revolucionario-Comandos Armados (MIR-COAR) 	Década 90's	5.700
	Autodefensas Ilegales (AUI). Acuerdo Santa Fe de Ralito	Julio 2003- Abril de 2006	31.671
	Excarcelación miembros de las FARC detenidos – Chicoral	Junio 2007	107
Individuales	Autodefensas Ilegales (AUI)	Enero 2003- octubre de 2007 ²⁴	3.682
	Subversión (Grupos Guerrilleros)	Agosto 2002- octubre 2008	13.629

Fuente: PAHD-Mindefensa y OACP

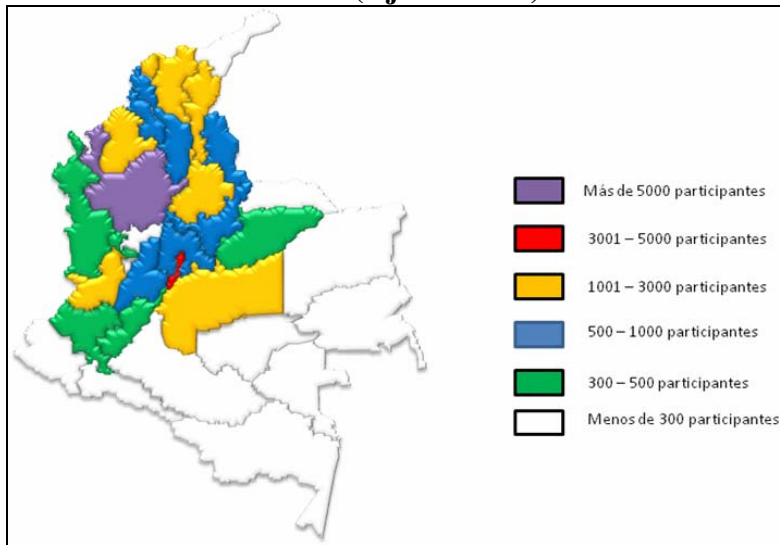
Localización Geográfica de la Población en Proceso de Reintegración

Los departamentos de Antioquia, Cesar, Bolívar, Norte de Santander, Córdoba y Meta concentraron el mayor número de entregas de población desmovilizada colectivamente. En el caso de las desmovilizaciones individuales se observa que las regiones de mayor ocurrencia son: Bogotá, Meta, Antioquia, Caquetá, Valle del Cauca y Putumayo.

²⁴ Debido a que la negociación de paz con las AUI culminó, lo que condujo al desmonte y desarme del paramilitarismo, el Gobierno Nacional no autoriza la certificación o la entrega de beneficios a ninguna persona que indique haber pertenecido a estas organizaciones y que no se haya entregado en aquellos 39 actos de desmovilización.

El 63% de las personas en proceso de reintegración reside mayoritariamente en los departamentos de Antioquia, Bogotá-Cundinamarca, Córdoba, Cesar y Magdalena. El 37% restante se ubican de manera dispersa en los demás departamentos del país, en una extensión de más de 635 municipios.

Mapa No. 1. Ubicación departamental de la población en proceso de reintegración (a junio 2008)



Fuente: ACR

Los registros evidencian que la preferencia de la personas en proceso de reintegración, es a ubicarse especialmente en municipios de categoría especial correspondientes a Distritos Especiales y Turísticos, así como en municipios de categorías 1 y 2, es decir en las grandes ciudades del país (51,7%). Por otra parte, también se evidencia una tendencia (34%) a radicarse en municipios de categoría 6, donde se presentan los mayores índices de pobreza.

Cuadro No. 2 Distribución por Categoría de Municipios Receptores

Categoría	Porcentaje de desmovilizados
E	26,30%
1	11,20%
2	14,20%
3	4,20%
4	3,70%
5	6,80%
6	33,60%
Total	100%

Fuente: DDT- DNP.

Un porcentaje cercano al 60% de los desmovilizados individuales permanecieron en los GAI entre 1 y 5 años y aproximadamente el 6% estuvieron más de 10 años vinculados a la organización.

Características sociodemográficas de la reintegración

La mayoría de los adultos que se encuentran en proceso de reintegración son hombres (91%) y la proporción de mujeres es del 9%. La cifra anual de mujeres que se han desmovilizado entre los años 2002 y 2008, creció, en promedio un 30%.

La mayoría de las personas en proceso de reintegración se encuentran en los rangos de edad económicamente activa. El 63.8% de los adultos desmovilizados registra edades entre los 26 y 40 años; el 26.6% se encuentra entre 18 y 26 años. El restante 9.6% corresponde a mayores de 40 años.

Cuadro No. 3 Datos Demográficos del Adulto Desmovilizado

Sexo	
Hombres	91%
Mujeres	9%
Edad	
18-25 años	26,6%
26-40 años	63,8%
Más de 40 años	9,6%

Fuente: PAHD- Mindefensa

De los 3.119 niños, niñas y adolescentes desvinculados, el 73.6% son hombres y el 26.4% mujeres. La mayoría de estos niños y niñas (69.22%) salen de los GAI en una edad entre los 16 y los 17 años, lo cual evidencia un esfuerzo adicional del Estado para acompañar adecuadamente el proceso durante uno o dos años como menor de edad y luego hacer la transición al proceso como adultos. 892 menores (el 28,6%) se encuentran entre los 13 y 15 años. 39 han reportado ser menor de 12 años, cifra que corresponde al 1.28%. El perfil educativo indica que los niños, niñas y adolescentes desvinculados en su mayoría (48.7%) cursaron entre 3 y 5 de primaria, y el 9.6% de ellos no saben leer ni escribir.

Como producto de las oportunidades de acceso a servicios de educación propiciados por la ACR, el índice de educación de los participantes, muestra importantes avances e incremento en la población que supera la educación secundaria y proyecta la demanda de apoyos para la tecnificación, profesionalización y capacitación específica.

Cuadro No.4 Transformación educativa de la población desmovilizada

Detalle	Al momento de la desmovilización		A julio de 2008	
	COLECTIVA	INDIVIDUAL	COLECTIVA	INDIVIDUAL
Perfil Educativo				
Analfabeta	8,19%	11,79%	1,40%	0,61%
Primaria	51,59%	59,99%	41,68%	47,90%
Secundaria	39,15%	27,60%	53,04%	47,14%
Educación Superior	1,06%	0,62%	3,89%	4,35%

Fuente: PAHD-Mindefensa y ACR

El 66% de la población adulta tiene algún vínculo de pareja, mientras que un 34% son solteros; en promedio el núcleo social de base de un desmovilizado lo conforman 3 personas. Teniendo en cuenta esta característica, el número de personas objeto de la atención del Estado colombiano puede ascender a más de 143 mil (entre desmovilizados y familias).

El 3% de la población desmovilizada pertenece a una minoría étnica²⁵, y aproximadamente 160 personas (0.3%) están en condición de discapacidad.

²⁵ De ese 3% de población étnica, el 71% son afro, el 27% son indígenas, en cuanto Rom y Raizales cada uno representa el 1% de este valor.

B. Servicios que ha recibido la población en proceso de reintegración

Cuadro No.5 Resumen de la población atendida con las estrategias de reintegración (a julio de 2008)

	Población			
A. Población Potencial a atender	46.296 ²⁶			
A1. Muertos	1.676			
A2. Capturados	1.726			
B. Población que ha participado en el proceso de reintegración (octubre 2007-julio 2008)	34.556			
C. Población Activa (participante en los últimos 3 meses corte julio) ²⁷	31.417			
SERVICIOS	Población potencial ²⁸	Población atendida		
	Número	Número	%	
Atención psicosocial	De octubre 07 a julio 08			
	34.556	31.345	91%	
Educación	Estudiando, matriculados o prematriculados a julio 2008			
	26.192 ²⁹	21.906	84%	
Salud (carnetización sobre el total de la población que ha participado en el proceso de reintegración)	34.556	30.834	89%	
Salud (carnetización sobre el total de la población activa)	31.417	28.236	90%	
Formación para el trabajo	Estudiando, matriculados o prematriculados a julio 2008			
	20.861 ³⁰	10.558	51%	
SERVICIOS	Generación de ingresos			
Empleos gestionados por la ACR	De junio 2007 - julio 2008			
	Empleos Gestionados	Empleos colocados		
	2.902	563		
Planes de negocio ³¹	Ejecutados 2002 – agosto 2008			
	Entidad	Empleos Potenciales	No. proyectos	Inversión (miles millones 2008)
	Min. Interior (2002 - 2006)	5.592	3.039	29.193
	ACR (2007 - agosto 2008)	837	340	3.413
	Total	6.429	3.379	32.606
Otros Servicios dados sobre el total de la población (Julio 2008)				
Otros servicios	Población potencial	Población atendida		

²⁶ Población certificada a julio de 2008

²⁷ Población que participó entre mayo a julio de 2008 en alguna actividad o servicio de la PRSE

²⁸ En los cálculos de la población potencial no se incluyen el número de desmovilizados que entraron o entrarán al proceso después de julio de 2008. Los datos utilizados implican un stock de población desmovilizada.

²⁹ Comprende los desmovilizados activos, se descuentan los que ya son bachilleres.

³⁰ Comprende los desmovilizados activos, descontando la población que ha aprobado por lo menos un (1) curso de formación para el trabajo.

³¹ ACR recibió de la OACP en total 89 proyectos:

- 4 evaluados y aprobados por la ACR y financiados por MIJ. Están en liquidación.
- 2 evaluados, aprobados y financiados por la ACR
- 73 perfiles que se evaluaron a través de Brigadas de la ACR

La ACR recibió 36 proyectos desembolsados:

- 16 recibidos de la OACP
- 20 fueron desembolsados por el MIJ y la ACR hizo visitas finales a 16 de ellos.

	Número	Número	%
Cédula de ciudadanía	46.296	44.328	96%
Libreta militar		20.990	45%
Pasado judicial		25.594	55%

Fuente: ACR

En el tema comunitario, se ha intervenido en 31 municipios con 28 proyectos, se han realizado 16 procesos de formación ciudadana y 9 acciones simbólicas, y están en proceso de ejecución 11 proyectos ciudadanos. Además, se han beneficiado 1.836 personas de las comunidades y 230 desmovilizados.

Finalmente, se han construido de manera estratégica y participativa 16 agendas de reintegración en los departamentos de Magdalena, Cesar, Atlántico, Antioquia, Sucre, Córdoba, Bolívar, Valle, Chocó, Meta, Nariño, Tolima, Norte de Santander, Santander, Huila y Cundinamarca, con el fin de trabajar de la mano con los gobiernos locales la Política de Reintegración. De esta manera, se ha logrado incluir la Política Nacional de Reintegración en los planes de desarrollo de 16 departamentos y 106 municipios del país.

B. Problema Central: Las personas que se desmovilizan de los GAI enfrentan barreras para su reintegración social, económica y comunitaria

A pesar de los avances institucionales y de política, que se han resumido en capítulos anteriores, las personas que se desmovilizan de los GAI enfrentan barreras para su reintegración social, económica y comunitaria.

Entre los principales obstáculos al proceso de reintegración, se encuentran los asociados con: i) el perfil de los desmovilizados, que dificulta su inclusión social y económica; ii) en algunos casos, la falta de articulación, disponibilidad, pertinencia, suficiencia y oportunidad de la oferta de servicios a nivel local y nacional que faciliten su proceso de reintegración; y iii) la falta de receptividad de algunos sectores de la sociedad y de las comunidades víctimas de la violencia armada.

i. Efectos del Problema Central

Los efectos de un proceso de reintegración no exitoso en Colombia son: i) la disminución de las desmovilizaciones, los combatientes desconfían de las oportunidades que tienen en la civilidad; ii) el aumento en los niveles de inseguridad, alimentando nuevamente la espiral de la violencia armada; iii) la disminución de las posibilidades de convivencia y reconciliación de las comunidades afectadas por dicha violencia; iv) la disminución de las oportunidades económicas y sociales de las familias de los desmovilizados, que en algunos casos pueden llegar a ser expulsoras; v) la desconfianza y reducción del apoyo político y económico de la comunidad nacional e internacional.

C. Ejes Problemáticos

i. Limitaciones para alcanzar la solución de la situación jurídica de los desmovilizados.

La incertidumbre sobre la situación jurídica del desmovilizado es un factor que obstaculiza el éxito de la PRSE y, por consiguiente, la efectiva reintegración de la población desmovilizada. Aunque se han superado algunos problemas de identificación, persisten dificultades para identificar plenamente al desmovilizado, las cuales están ligadas a inconvenientes para la entrega oportuna de documentos. Es común que esta población carezca de registro civil y en algunos casos se presenta la doble identificación al momento de su entrega.

Por otro lado, a partir de la sentencia proferida por la Corte Suprema de Justicia el 11 de julio de 2007³² los funcionarios judiciales no cuentan con un marco normativo que les permita conceder los beneficios jurídicos establecidos en la Ley 782 de 2002 a aproximadamente 19.000 desmovilizados de las AUI, lo cual impide resolver su situación jurídica y desestimula la concurrencia de quienes no han rendido versión libre en el marco de dicha ley (3.150 personas).³³

³² Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Sentencia 11 de julio de 2007.

³³ Ante el vacío legal que impide reconocerles aquellos beneficios y que por el contrario ha dejado al desmovilizado *ad portas* de una judicialización por concierto para delinquir agravado y la consecuente privación de su libertad.

Finalmente, el incremento en el número de capturas por delitos cometidos con ocasión de su pertenencia a un GAI se explica no sólo por los continuos retrasos en la actualización de las bases de datos de los organismos de seguridad, sino porque los jueces se demoran en emitir fallos que permitan resolver la situación jurídica de los desmovilizados.

ii. Los perfiles psicológicos de las personas en proceso de reintegración limitan su capacidad para permanecer en la legalidad.

En su gran mayoría, los desmovilizados poseen atributos psicosociales y valores que limitan su posibilidad de interacción social; en otras palabras, no se encuentran preparados para vivir dentro de un conjunto de reglas sociales en coordinación con el presupuesto de la legalidad. Las características psicológicas de las personas en proceso de reintegración son resultado de la interacción en contextos familiares, sociales, culturales, económicos y políticos, caracterizados por la violencia, injusticia e inequidad que dificultan la posibilidad de generar alternativas para la satisfacción de sus necesidades básicas³⁴.

Asimismo, esta población ha estado expuesta desde su vinculación al GAI a la adoctrinación criminal y anti-democrática impuesta por la estructura ilegal a la que pertenecían, cuyo accionar se rige por métodos autoritarios que riñen con la responsabilidad y autonomía necesarias para actuar en la legalidad. Estas personas enfrentan los temores propios de un cambio de vida radical, que exige acoplarse a un medio “civil” donde los códigos y privilegios a los que estaban acostumbrados ya no son válidos³⁵.

iii. Estilos de vida insalubres de la población desmovilizada unido a deficiencias en la integralidad de los servicios de salud física y mental.

A pesar que más del 89% de la población en proceso de reintegración se encuentra incluida en el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), estas personas enfrentan

³⁴ Estos resultados de acuerdo a los estudios que periódicamente realiza el equipo de profesionales de la ACR en los talleres psicosociales y atención personalizada.

³⁵ El sistema jerárquico, el tratamiento y la corrección agresiva a las infracciones de las normas del grupo por parte de los comandantes o jefes, siembran en el desmovilizado un sistema de valores represivo y autoritario, generando traumas psicosociales en la persona, adicionales a los relacionados con su participación en actividades armadas.

las mismas dificultades que el resto de colombianos para recibir un servicio de salud de calidad. Las entidades territoriales certificadas tienen contratos de prestación de salud con las EPSs, pero es el retraso en la actualización de la información de cobertura de la población, compromete el criterio de oportunidad, dentro de la prestación del servicio. Sin desconocer los esfuerzos contenidos en la Ley 1122 de 2006 y los que se derivan de la sentencia T- 760 de 2008.

Adicionalmente, dadas las características específicas de la población en proceso de reintegración, en algunos casos, se presentan dos particularidades en sus estilos de vida en salud. En primer lugar, la manifestación de patologías mentales, entre ellas el consumo y abuso de sustancias psicoactivas, que limitan el proceso de reintegración, situación que se agrava, por la no implementación a nivel local de los lineamientos de la Política Nacional de Salud Mental y la escasa oferta para prevenir y atender estas afecciones. Por otro lado, y como consecuencia de la vida en la militancia ilegal, las prácticas en salud de la población desmovilizada no se circunscriben en estilos de vida saludables. Por consiguiente, se dificulta la atención en salud y la asimilación de modelos de promoción y prevención de enfermedades.

iv. Bajos niveles de educación formal de la población desmovilizada.

Gran parte de la población en proceso de reintegración abandonó las aulas a muy temprana edad y nunca volvió a ingresar a un proceso de formación académica, por lo cual aplica a la mayoría de los casos al concepto de analfabetas funcionales. En general, los bajos niveles educativos constituyen una característica fundamental de esta población.

Por otro lado, existen deficiencias en la oferta educativa y en la pertinencia de los servicios de educación de la población en proceso de reintegración. En algunos territorios la oferta educativa para adultos se limita al primer ciclo lectivo, lo cual implica la terminación anticipada de la ruta educativa de los participantes. Así mismo no existen propuestas educativas específicas para atender el perfil y las necesidades de esta población, lo cual contribuye al incremento de la deserción.

Adicionalmente, existen dificultades en la calidad de la educación que recibe la población en proceso de reintegración, debido a los problemas en infraestructura, falta de capacitación de

docentes, dotación escolar y ausencia de articulación entre los servicios de educación para adultos en condición de vulnerabilidad y los Proyectos Educativos Institucionales –PEI- de las instituciones.

v. Escasa experiencia y formación para el trabajo, así como factores estructurales de mercado que impiden la generación de ingresos sostenibles.

La población desmovilizada, además de no contar con una fuente de ingresos permanente y de caracterizarse por tener en su mayoría un nivel de escolaridad bajo, no han sido capacitados para el trabajo, no conocen un oficio en profundidad, y no cuentan con las habilidades y la experiencia para desempeñarse adecuadamente en un puesto de trabajo³⁶. Además, no tienen referencias laborales ni comerciales para poder ingresar a una empleo formal. Gran parte de esta población no puede acceder a los factores productivos determinantes en un proceso de generación ingresos (tierra³⁷ y capital)³⁸, lo cual dificulta la posibilidad de ser económicamente activos.

Por otro lado, los desmovilizados generalmente mantienen niveles de dependencia frente a los beneficios que entrega el Estado. Algunos de ellos, aún poseen una visión cortoplacista e inmediatista, que les impide planear y elaborar procesos productivos y planes de vida a largo plazo.

Finalmente, en algunas regiones del país, la empresa privada no asume la responsabilidad social frente a la consolidación de la paz y la sostenibilidad del proceso de reintegración, a través del apoyo a iniciativas productivas y sociales que vinculen a todos los actores de la violencia armada en el país.

³⁶ Los desmovilizados no poseen habilidades tales como el manejo del dinero, el uso del tiempo libre, el seguimiento de normas y horarios, así como la priorización de sus obligaciones.

³⁷ Sobre el acceso a tierra para el desarrollo de proyectos productivos, la Ley 1152 de 2007 que deroga la Ley 160 de 1994, suprime la posibilidad que la población en proceso de reintegración acceda prioritariamente a los subsidios para la adquisición y adjudicación de tierras. Deja en todo caso la posibilidad de que ellos accedan, siempre y cuando cumplan con los requisitos, a los subsidios que se entregan a todos los colombianos. En el artículo 21, la Ley establece que “el INCODER no extenderá el ejercicio de sus funciones a la administración de los bienes inmuebles rurales que se encuentren involucrados en procesos de reparación de los que trata la Ley 975 de 2005 de Justicia y Paz, ni a los programas de reinserción”. Vale la pena aclarar que durante la vigencia de Ley 160 de 1994, y gracias al Decreto 4488 de 2005, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural, estableció un programa especial para la adquisición y adjudicación de tierras a favor de las personas reincorporadas a la vida civil. El INCODER, mediante el Acuerdo 061 de Junio de 2006, estableció los requisitos de inscripción y registro y los criterios de elegibilidad y selección que deben cumplir los hombres y mujeres de escasos recursos, que se hubieren reincorporados a la vida civil, para acceder a los programas de Desarrollo Rural y Reforma Agraria. Tal como se menciona en el Acuerdo 061, los beneficiarios debían hacer la postulación dentro de las convocatorias que abriría el INCODER para tal efecto y seguirían el proceso establecido.

³⁸ Además, el cambio de política en materia de garantías crediticias para población vulnerable por parte del Fondo Nacional de Garantías, al pasar de una cobertura del 100% al 80% del crédito solicitado por los desmovilizados, restringe aún más el acceso a este factor productivo.

vi. El entorno social y comunitario: factores de desarrollo local que afectan el proceso de reintegración.

Las condiciones y aprendizajes locales en convivencia y reconciliación para la reintegración basada en comunidades son insuficientes. Si bien puede haber algunas que están enmarcadas dentro de los principios de convivencia y reconciliación³⁹, a ninguna se le puede catalogar como parte de una iniciativa o de una agenda pública local diseñada para la reintegración basada en comunidades.

Las causas para que esto suceda son de carácter comunitario e institucional. Las primeras tiene que ver con la estigmatización y bajo o inexistente apoyo por parte de las comunidades receptoras; el miedo y temor que éstas puedan tener, dado que muchos desmovilizados cometieron y participaron en violaciones a los DDHH y al DIH, o por la posibilidad que pueda haber represalias por parte de GAI activos por el hecho de acogerlos⁴⁰. Por otro lado, en algunos casos, en estas comunidades y en la sociedad en general, existe desconfianza y resentimiento hacia el proceso de reintegración, dado que pueden percibir que la PRSE se dirige exclusivamente a los desmovilizados, que las estrategias implementadas no son equitativas y que hay exceso de asistencialismo en un entorno donde hay víctimas y otros grupos vulnerables.

Las de carácter institucional son la carencia de un diseño institucional o falta de reglas de juego locales en el tema de convivencia y reconciliación con respecto a la reintegración de desmovilizados en las comunidades. Por un lado, puede que el tema no esté incluido en las agendas públicas de los gobiernos departamentales y los municipios –con contadas excepciones han alcanzado el nivel de programa-, lo que impide descentralizar la política de reintegración. Por otro lado, hay una desarticulación entre sociedad y Estado que impide fortalecer el liderazgo comunitario, su confianza hacia las instituciones y en los mecanismos de participación política. Lo anterior puede generar que la reintegración basada en comunidades no sea resultado de la

³⁹ Programas Regionales de Paz y Desarrollo a través de los Laboratorio de Paz y el Programa Nacional de Paz y Desarrollo.

⁴⁰ La construcción del enemigo en el conflicto colombiano ya no se fundamenta con base en la ideología o preferencia partidista (liberal o conservador). Desde la degradación de la guerra o con la entrada de la guerra sucia, esa categoría es más fluida y elástica. Por ejemplo, ayudar, vender un alimento o simplemente tener cualquier tipo de contacto con alguien del bando enemigo –sea combatiente o desmovilizado- puede hacerlo entrar en esa categoría. De esta manera, los grupos que no se han desmovilizados, grupos emergentes, remanentes o rearmados pueden manifestarse a través de la población civil cometiendo acciones bélicas, actos terroristas y de intimidación.

concertación, de un proceso participativo y deliberativo, es decir, que no sea coherente con los intereses y principios locales.

vii. El marco institucional no se encuentra totalmente articulado, la política pública no es de largo plazo y en muchos casos no tiene en cuenta las especificidades y el perfil de la población desmovilizada.

Colombia carece de una política estatal de reintegración, que articule estructuralmente las acciones y estrategias de las entidades de la administración pública nacional y local, de la cooperación internacional y del sector privado y no gubernamental. Adicionalmente, algunas de las estrategias no son de largo plazo, y no se ajustan exitosamente a las políticas sociales, económicas y de paz del Estado colombiano. Paralelamente, en algunas regiones del país la sociedad y el sector privado no contribuyen a garantizar la sostenibilidad del proceso de reintegración, y la comunidad internacional aún no se vincula de manera decidida y suficiente al proceso, bien sea a través de apoyo político o en recursos financieros.

En algunos casos, las políticas sociales y las entidades estatales que las ejecutan, desconocen las características especiales de la población en proceso de reintegración, razón por la cual no cuentan con una oferta diferenciada, particularmente en el caso de los jóvenes que se desvinculan siendo niños, niñas y adolescentes y que pasan a un proceso de reintegración una vez se restituyen sus derechos. Del mismo modo, la política actual no incluye decididamente el enfoque diferencial con relación a las mujeres, el grupo familiar, las minorías étnicas y los discapacitados. A este respecto, la política no ha logrado ajustarse a los planes de vida e imaginarios de las minorías étnicas, en vista de que no se tiene información exacta sobre las poblaciones indígenas y afrocolombianas desmovilizadas que requieren de dicha atención.

Por otra parte, no todas las entidades territoriales han incluido la reintegración en sus planes locales, apropiándose directamente del tema. Estos gobiernos locales asumen la

reintegración como un problema nacional y olvidan sus competencias y responsabilidades frente a la atención social de esta población⁴¹.

Finalmente, la información sobre el proceso de desmovilización y reintegración, no es oportuna y en algunos casos no es suficiente para caracterizar al desmovilizado de manera integral. Además, aún persiste desconocimiento por parte de algunos desmovilizados sobre cuáles son los servicios o programas gubernamentales a los que puede acceder para mejorar su condición.

Factores exógenos que limitan el éxito de la reintegración social y económica

Además de los problemas mencionados en este documento, existen otros factores exógenos que limitan el éxito de la reintegración social y económica, los cuales superan el alcance de este documento. En primer lugar, el ambiente económico y social de gran parte de las zonas donde residen los desmovilizados y sus familias, no ofrece un entorno propicio para la reintegración y puede estimular el reclutamiento o la reincidencia en actividades delictivas. La mayoría de los desmovilizados llegan a un entorno desfavorable para la reintegración económica y social que puede resumirse en mercados laborales débiles y zonas deprimidas económicamente, entre otros.

En cuanto a las condiciones de seguridad y orden público, algunas de las zonas de ubicación de la población en proceso de reintegración se caracterizan por estar influenciadas por la cadena productiva del narcotráfico (producción, procesamiento y comercialización), el contrabando de recursos naturales y mercados laborales ilegales. Por otro lado, en estos territorios es significativa la presencia de GAI, de milicias, pandillas y combos. Es decir, en ellas conviven los saboteadores que pueden llegar a afectar el proceso de reintegración, al ofrecer a los desmovilizados medios y recursos ilegales que incentivan el retorno a la violencia.

⁴¹ La población en proceso de reintegración, al igual que el resto de colombianos, tiene derechos sociales que deben ser garantizados por el Estado, particularmente, y dada la descentralización del gasto social, gran parte de ellos deben ser entregados por los entes territoriales.

V. OBJETIVOS DE LA POLITICA NACIONAL DE REINTEGRACIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA

A. Objetivo Central: El objetivo principal de la Política, que consiste en reintegrar social, comunitaria y económicamente a las personas que se desmovilizan de los GAI, tiene en cuenta los siguientes componentes:

- Apoyar, formar y sensibilizar a las personas y grupos desmovilizados en aras de empoderarlos para que voluntariamente y autónomamente hagan parte de, y aprovechen, las oportunidades que ofrece la civilidad (reintegración individual), y al mismo tiempo cumplan con sus deberes sociales.
- Promover la convivencia y la reconciliación de las comunidades receptoras en aras de maximizar sus capacidades de absorción y aceptación de la población desmovilizada (reintegración comunitaria).

i. Objetivos de Largo Plazo:

- Estimular las desmovilizaciones e impulsar una salida pacífica a la violencia armada.
- Consolidar los avances en materia de seguridad y aportar a la construcción de la paz, gracias al desarme y desmovilización de personas pertenecientes a los GAI. La PRSE aporta a la construcción de la paz, generando espacios para el encuentro armónico y la tolerancia de las poblaciones, para la civilidad del debate y la resolución pacífica de conflictos y por ende, para la reconciliación de las comunidades afectadas por la violencia.
- Impedir el retorno del desmovilizado a la vida armada.
- Garantizar la no repetición de actos violentos y la disminución de víctimas de la violencia armada en el país, componente fundamental de la reparación integral y de la convivencia pacífica de los colombianos.

B. Objetivos Específicos

- i. Identificar plenamente y promover la resolución de la situación jurídica de los desmovilizados para que puedan reintegrarse social y económicamente.**

Para lograr la inclusión social y económica, es necesario que el Estado facilite la identificación plena y oportuna de cada desmovilizado: registro civil, cédula de ciudadanía, libreta militar y certificado de antecedentes judiciales. Esta identificación permite no sólo el acceso a los beneficios jurídicos a los que tiene derecho, sino también, y al igual que el resto de colombianos, le permite acceder a salud, educación y trabajo. Por otro lado, dadas las características de esta población, la identificación se convierte en un asunto de seguridad nacional.

- ii. Apoyar la formación de personas autónomas y responsables, a través de la atención psicosocial y manejo saludable del tiempo libre.**

Cada desmovilizado tiene fortalezas y debilidades particulares que afectan su proceso de reintegración. Con el fin de identificar dichas particularidades y atenderlas de manera oportuna y eficaz, es indispensable que cada participante cuente con una atención psicosocial personalizada. Esta atención psicosocial permite desarrollar rutas de intervención y acompañamiento especializadas por cada persona, de tal forma que se logre desarrollar competencias individuales que les permita reintegrarse satisfactoriamente a sus contextos familiares, educativos, productivos y comunitarios.

iii. Promover estilos de vida saludables en los ámbitos físico y mental a través del acceso al Sistema General de Seguridad Social y Salud.

La salud, elemento esencial de la vida y el bienestar, es también base de la productividad económica del individuo. El objetivo de la PRSE es contribuir a la productividad y autosostenibilidad del desmovilizado a través de la superación y la prevención de los problemas físicos y mentales. La estrategia de protección social en salud garantiza un mínimo de aseguramiento formal en salud, el tratamiento integral y la promoción social. Los desmovilizados y sus familias acceden prioritaria y temporalmente al régimen subsidiado en salud, mientras se crean las condiciones para que pasen al régimen contributivo, y además participan en un modelo de salud familiar que garantiza la prevención y la atención personalizada.

Coherente con los objetivos de salud del Plan Nacional de Desarrollo, la PRSE dirige sus estrategias de protección social en salud hacia la garantía de la atención integral, mediante su incorporación al aseguramiento y a la articulación con programas desarrollados por las entidades territoriales conforme el Plan Nacional de Salud Pública, para promover la vigilancia y control, los factores protectores y de prevención, la articulación sectorial y la generación de información.

iv. Promover la permanencia en el sistema educativo formal.

El Plan Nacional Decenal de Educación 2006-2016 –PNDE-, en sus propósitos indica que: “El sistema educativo debe garantizar a niñas, niños, jóvenes y adultos, el respeto a la diversidad de su etnia, género, opción sexual, discapacidad, excepcionalidad, edad, credo, desplazamiento, reclusión, reinserción o desvinculación social y generar condiciones de atención especial a las poblaciones que lo requieran”.

El acceso de la población en proceso de reintegración al sistema educativo se inscribe en la promoción de un proceso de largo plazo, condición indispensable no sólo para una inserción duradera en el mercado de trabajo, sino también para una participación activa en la sociedad. Además, la inversión en educación contribuye a romper con la transmisión intergeneracional de

la pobreza. De esta manera, durante el proceso de reintegración, y teniendo en cuenta lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, a la educación se le entrega una función “preventiva” y otra “remedial”. Con la primera se incrementa la posibilidad de acceder al mercado laboral; con la segunda se mitigan las diferencias de oportunidades para la población vulnerable, con recursos pedagógicos adicionales.

La educación en el proceso de reintegración permite construir espacios de socialización para ejercer la ciudadanía, motiva al desmovilizado y a su familia a actuar con mayor autonomía en el uso del conocimiento y a tomar mayor conciencia sobre sus deberes y derechos.

v. Contribuir a la construcción de habilidades y destrezas que permitan la inserción exitosa en el mercado laboral y la generación de sus propios ingresos.

El principal instrumento del Estado para construir una sociedad justa, equitativa e incluyente, es la política de empleo e ingresos. Es por ello, que uno de los principales objetivos del Plan Nacional de Desarrollo es la construcción de un escenario económico, social e institucional que garantice el mayor aprovechamiento del talento humano como motor de crecimiento y desarrollo. La PRSE aporta a este reto.

La estrategia de inclusión económica tiene como objetivo fundamental contribuir a la construcción de habilidades, destrezas y desarrollo de competencias laborales y para el emprendimiento, en la población en proceso de reintegración, que permitan su inserción exitosa en el mercado laboral legal, y la consecuente generación de ingresos.

vi. Promover la convivencia, la reconciliación y fortalecer socialmente a las comunidades receptoras.

La PRSE le apuesta a la construcción de escenarios de reconciliación y convivencia locales, en el marco de la reintegración de desmovilizados a la vida civil. La población-objeto es además de los desmovilizados, las comunidades en las que hay alta densidad de población en

proceso de reintegración⁴². Los objetivos de la política en materia comunitaria son: a) fortalecer los espacios para el encuentro de los actores sociales en torno a la deliberación de los asuntos públicos que permitan la (re)construcción de la confianza entre los miembros de la comunidad y entre la comunidad y el Estado; y b) promover la construcción de consensos y ciudadanía dentro de una cultura de la legalidad y de la no-violencia, el respeto a los derechos humanos y la resolución pacífica de conflictos.

vii. Fortalecer la política de Estado para la reintegración.

La coordinación y estructura de la PRSE debe ser garantizada a través de la construcción y fortalecimiento de la institucionalidad para la reintegración. Si bien el Estado colombiano cuenta con varias entidades públicas y privadas comprometidas en materia de reintegración de población desmovilizada, mayores esfuerzos deben dirigirse hacia la regionalización del proceso, la comunicación para sensibilizar, movilizar y divulgar información estratégica sobre el mismo, y asimismo fomentar el apoyo y confianza en el proceso por parte de la cooperación internacional.

De la misma forma, las acciones institucionales deberán incorporar de manera integral el enfoque diferencial de género y diversidad en todos los aspectos de la política de reintegración. La atención a mujeres, niños y minorías étnicas en proceso de reintegración ha de ser tenida en cuenta de manera especial, reconociendo las características del grupo poblacional, promoviendo el rol de dinamizador de la familia dentro del proceso.

El seguimiento y la evaluación de la política, así como el esquema de graduación que permita la salida de las personas del proceso de reintegración, contribuirán a que los objetivos de la PRSE se alcancen.

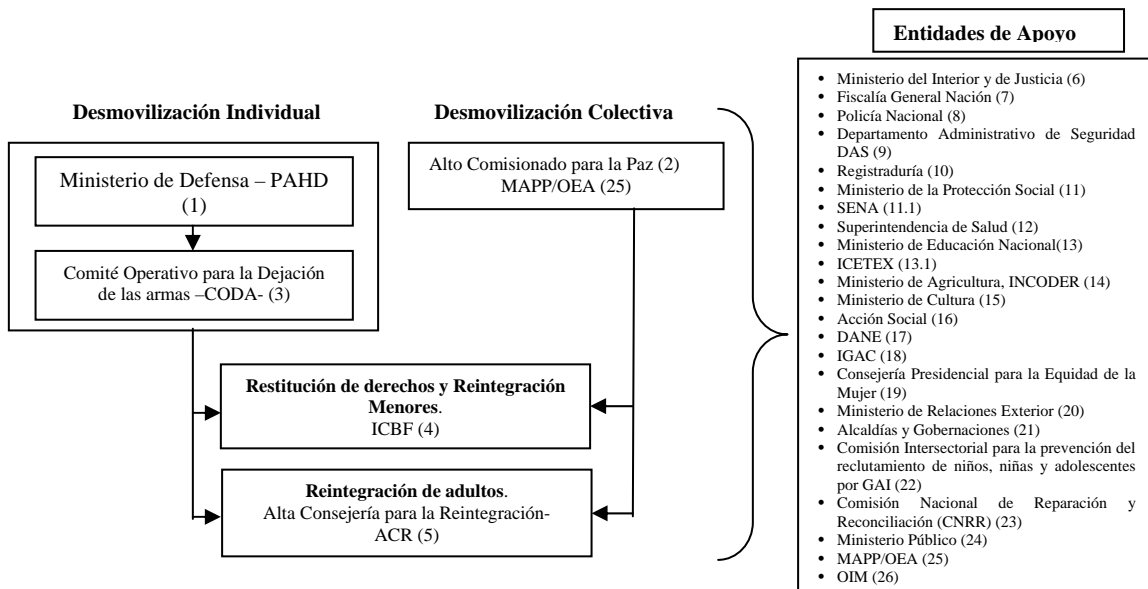
⁴² Este criterio de selección se combina con las siguientes variables: a) Número de desplazados por municipio; b). Reclutamiento de niños, niñas y adolescentes, violencia intrafamiliar, tasa de homicidios y lesiones personales; c). Planes de rearme y reclutamiento de desmovilizados, zonas de ubicación temporal de las Autodefensas Ilegales, municipios priorizados por el Gobierno Nacional a través de Acción Social.

VI. PLAN DE ACCIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE REINTEGRACIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA

El proceso de la PRSE se resume en el siguiente gráfico:



Las entidades responsables de la definición y ejecución de la Política Nacional de Reintegración Social y Económica, y su rol se resumen en el siguiente cuadro:



- 1. Ministerio de Defensa Nacional: Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado (PAHD):**
- Coordinar, promover y ejecutar actividades relacionadas con la estrategia de desmovilización individual.
- 2. Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP):**
- Promover, facilitar y realizar las negociaciones de paz con GAI.
 - Coordinar actividades relacionadas con desmovilizaciones colectivas.
- 3. Comité Operativo para la Dejación de Armas (CODA):**
- Certificar la pertenencia de los desmovilizados individuales a un GAI y de su voluntad de reintegrarse a la vida civil. Lo conforman delegados de Ministerio del Interior y de Justicia, ACR, Ministerio de Defensa, Fiscalía General de la Nación, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Defensoría del Pueblo.
- 4. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar: Programa de Atención a Niños, Niñas y Jóvenes Desvinculados del Conflicto Armado (PANJD):**
- Coordinar y ejecutar de programas de atención a menores de edad desvinculados o recuperados por la Fuerza Pública.
- 5. Alta Consejería para la Reintegración(ACR):**
- Coordinar, asesorar y ejecutar la PRSE – reintegración de desmovilizados
- 6. Ministerio del Interior y de Justicia:**
- Apoyar los procesos de desmovilización y reintegración
 - Presentar oficialmente los elegibles a la Ley de Justicia y Paz
 - A través del INPEC: diseñar y aplicar estrategias de resocialización de los desmovilizados que se acojan a la ley de Justicia y Paz.
- 7. Fiscalía General de la Nación**
- Realizar el procesamiento e investigaciones para definir la situación jurídico-penal de desmovilizados adultos.
- 8. Policía Nacional y Fuerza Pública:**
- Proteger a los desmovilizados que se encuentra en riesgo o amenazas contra su vida.
 - Garantizar la seguridad y el control del territorio en las zonas que abandonen los GAI.
- 9. Departamento Administrativo de Seguridad (DAS):**
- Verificar los antecedentes judiciales de los desmovilizados.
- 10. Registraduría Nacional del Estado Civil:**
- Identificar adultos y menores de edad beneficiarios en los diferentes esquemas PDR del Estado.
- 11. Ministerio de la Protección Social:**
- Gestionar ante el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud-CNSSS, para la asignación de los cupos especiales para la vinculación de la población en proceso de reintegración al régimen subsidiado de salud
 - Seguimiento a los contratos del municipio con las ARS (Administradores del Régimen Subsidiado).
- 11.1. Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA):**
- Capacitar en competencias y orientación ocupacional, realizar intermediación laboral, certificar competencia laboral y emprendimientos para desmovilizados.
- 12. Superintendencia de Salud:**
- Garantizar la calidad y el acceso efectivo a los servicios a cargo de las entidades promotoras y las redes de servicios de salud.
 - Vigilar por la pronta y eficiente contratación que los entes territoriales realicen con la entidad estatal promotora de salud.
- 13. Ministerio de Educación Nacional:**
- Diseñar, coordinar y ejecutar programas de formación básica, media, superior para desmovilizados y sus familias.
- 13.1. ICETEX:**
- Financiar crédito para estudios universitarios para desmovilizados.
- 14. Ministerio de Agricultura, INCODER:**
- Asistencia técnica para el desarrollo de proyectos productivos para desmovilizados
 - Apoyar plan de entrega de tierras para población en proceso de reintegración
- 15. Ministerio de Cultura:**
- Garantizar la vinculación de poblaciones desmovilizadas a programas de cultura, recreación, deporte y manejo del tiempo libre.
- 16. Acción Social:**
- Vincular de la familia de la población en proceso de reintegración a los programas sociales.
 - Apoyar a la ACR en la articulación de metodologías del Estado para la convivencia y reconciliación con énfasis en reintegración en comunidades.
 - Apoyar a las entidades del Estado en la consecución de recursos de cooperación que financien actividades de reintegración.
- 17. Departamento Nacional de Estadísticas –DANE-:**
- Apoyar y asesorar en la definición y aplicación de una metodología para la aplicación de encuestas sobre la ocupación y empleabilidad de la población desmovilizada.
- 18. Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC-:**
- Apoyar y asesora en la definición y aplicación de un Sistema de Información Georeferenciado y entregar la base de datos geoespacial.
- 19. Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer:**
- Apoyar la definición de estrategias de atención con énfasis en género y la prevención de la violencia contra la mujer y la familia.
- 20. Ministerio de Relaciones Exteriores:**
- Sensibilizar y canalizar el apoyo de la comunidad internacional frente al proceso DDR
- 21. Alcaldías y Gobiernos:**
- Garantizar la vinculación de poblaciones desmovilizadas al régimen subsidiado de salud mediante los cupos asignados por el CNSSS
 - Garantizar la vinculación y continuidad de poblaciones desmovilizadas al sistema educativo.
 - Implementar acciones que fortalezcan la reintegración de la población desmovilizada en su territorio, especialmente en procesos de reintegración económica, social y comunitaria
 - Generar procesos que ayuden en la inclusión, la convivencia y la reconciliación de los desmovilizados con sus comunidades receptoras.
- 22. Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes por GAI:**
- Articular y orientar la ejecución de las acciones de las instituciones nacionales y locales para prevenir el reclutamiento y utilización de esta población en GAI.
- 23. Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR):**
- Apoyar la articulación de metodologías del Estado para la convivencia y la reconciliación con énfasis en reintegración comunitaria.
- 24. Ministerio Público: Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo:**
- Realizar seguimiento y evaluación de la PRSE.
 - Atender quejas y reclamos de la población beneficiaria.
- 25. Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la Organización de Estados Americanos (MAPP/OEA):**
- Verificar el cumplimiento y evaluar el DDR en Colombia.
- 26. Organización Internacional para las Migraciones (OIM):**
- Fortalecer institucionalmente a las entidades responsables de la ejecución de la PRSE.
 - Apoyar iniciativas sociales y económicas que beneficien a la población en proceso de reintegración y a la comunidad.

La PRSE tiene en cuenta que la atención para la restitución de derechos de los niños, niñas y adolescentes desvinculados de un GAI, es diferente, pero complementa el proceso de reintegración que se inicia una vez la persona cumple su mayoría de edad y ha concluido el proceso de restablecimiento. Por lo anterior, se separa la atención de este grupo de población de la atención de adultos

Adicionalmente, en la atención de adultos, la PRSE tiene dos componentes, la reintegración basada en el individuo y la reintegración comunitaria.

A. Niños, Niñas y Adolescentes desvinculados: protección integral, restitución de derechos y reintegración.

La puesta en marcha de medidas eficaces para contrarrestar la vinculación⁴³ de niños, niñas y adolescentes a grupos armados irregulares es un asunto de urgencia nacional⁴⁴. Para enfrentar esta urgencia, el Estado colombiano ha diseñado y ejecutado medidas de prevención y atención.

Para prevenir la participación de los niños, niñas y adolescentes en la violencia armada, se expidió el decreto 4690 de 2007 a través del cual se crea la “Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por grupos organizados al margen de la ley”, encargada de articular y orientar la ejecución de las acciones de las instituciones nacionales y locales para prevenir el reclutamiento y utilización de esta población en GAI. Esta Comisión aprobó el plan de prevención que cubre a 50 de los municipios más afectados por el reclutamiento en el país.

Para atender los niños, niñas y adolescentes desvinculados de un GAI⁴⁵, el Estado colombiano organizó una oferta institucional y normativa que permite trabajar con esta población

⁴³ Hay tres tipos de vinculación: 1) reclutamiento activo, que es aquel que se da por la seducción que hacen los GAI a través de ofertas económicas y adoctrinamiento político o engaño; 2) reclutamiento forzado, se da por el caso de secuestro o captura (son llevados a la fuerza o como parte de una redada); y 3) vinculación, en donde no existe una estrategia de reclutamiento y el menor decide hacer parte, autónomamente, del GAI.

⁴⁴ Colombia ha sido incluida en la Resolución 1612 de 2005 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, como uno de los países a supervisar en tanto en el país persiste el reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por grupos armados que sufren las consecuencias de la violencia armada.

⁴⁵ La atención de los niños, niñas y adolescentes se hace independientemente de que haya sido capturado, que haya abandonado voluntariamente su GAI, o hayan sido entregados por el grupo al que pertenecían al Estado u a otra entidad nacional o internacional. La población que se desvinculen de manera individual lo pueden hacer ante cualquier autoridad civil, militar, judicial, o ante cualquier entidad pública o privada.

menor de 18 años bajo una lógica de restitución de derechos vulnerados. Esta lógica de atención se enmarca en la doctrina de “protección integral”, que entiende a la población infantil como sujetos plenos de derechos y como “víctimas de la violencia”⁴⁶.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF- es el responsable de la atención de los niños, niñas y adolescentes desvinculados⁴⁷. Desde noviembre de 1999, el ICBF ejecuta el Programa de Atención Especializada a Niños, Niñas y Adolescentes Desvinculados, que recoge la experiencia desarrollada por la entidad en la atención a niños, niñas y adolescentes en condiciones de vulnerabilidad.

El objetivo de este programa es contribuir y apoyar el proceso de consolidación de la ruta de vida, de los niños, niñas y adolescentes desvinculados de los grupos armados organizados al margen de la ley, en el marco de la garantía de los derechos, la construcción de ciudadanía y democracia, con una perspectiva de género y un enfoque de inserción social.⁴⁸

El programa desarrolla la atención en las siguientes áreas de derecho y componentes. El componente de salud y nutrición, a través del cual se ejecutan acciones para la atención en salud, la vigilancia nutricional y la prestación de un servicio de alimentos de acuerdo con los requerimientos nutricionales de los niños, niñas y adolescentes según, sexo, edad y condición física. El componente psicosocial, el cual busca el desarrollo personal, familiar y social, así como la estabilidad afectiva y emocional del niño, niña y adolescente, a través de la reconstrucción de

Estas entidades están obligadas a ponerlos, en un plazo no mayor a 36 horas, a disposición del ICBF e informar al Juez de Menores o Promiscuo de Familia con Jurisdicción en la zona de desvinculación. Otra forma de salida de los niños, niñas y adolescentes de los GAI es que sean capturados por alguna autoridad estatal. En este caso, de igual manera, los menores no pueden ser utilizados en actividades de inteligencia.

⁴⁶ Los niños, niñas y adolescentes son víctimas por el reclutamiento y por la violación de sus derechos. La normatividad colombiana ha señalado el alcance y el enfoque de atención de esta población. La Ley 782 de 2002, en su artículo 15, indica que “se entiende por víctimas de la violencia política, aquellas personas de la población civil que sufran perjuicios en su vida, o grave deterioro en su integridad personal o en sus bienes, por razón de atentados terroristas, combates, secuestros, ataques y masacres en el marco del conflicto armado interno. Son víctimas los desplazados en los términos del artículo 1 de la Ley 387 de 1997. Asimismo, se entiende por víctima de la violencia política toda persona menor de edad que tome parte en las hostilidades”.

⁴⁷ Los antecedentes que explican la creación de un Programa especializado para atender a los niños, niñas y adolescentes son dos. El primero, está asociado con la dinámica del problema y el creciente número de jóvenes y menores desvinculados de la Guerra; y el segundo, de índole política, es producto de las recomendaciones realizadas en el año 1996 por una Comisión de expertos de la ONU, que propuso la creación de una institucionalidad que apoyara la restitución de derechos y la atención de los niños, niñas y adolescentes afectados por la violencia armada. De esta manera, a finales del 1999 se conforma el Programa de atención a Niños, Niñas y Jóvenes desvinculados del Conflicto Armado, y además, se conforma un (1) hogar transitorio y dos (2) instituciones de protección.

⁴⁸ El enfoque de inserción social, consiste en generar herramientas que apoyen a los niños, niñas y adolescentes en su autovaloración, participación, educación, generación de ingresos, reconstrucción de los vínculos familiares y salud, como parte de su restablecimiento de derechos. El modelo de atención se ha fortalecido de acuerdo con los cambios en el perfil de la población atendida; contemplando el desarrollo de cuatro fases: identificación y diagnóstico, intervención, consolidación y seguimiento. En cada una de estas fases se desarrollan acciones tendientes al restablecimiento de derechos en las modalidades de medio institucional y socio familiar

los procesos vitales y vínculos⁴⁹. El componente Pedagógico, que busca hacer efectivo el derecho a la educación y a la formación en valores fundamentales para la construcción de sujetos de derechos. El componente cultural y de convivencia, a través del cual se ejecutan acciones orientadas a posibilitar la convivencia y a conocer, reforzar y modificar los imaginarios y representaciones que los niños, niñas y adolescentes han construido en su historia de vida sobre el mundo social. El componente socio-legal, con el cual se garantiza el respeto de las garantías constitucionales y procesales del menor. El componente familiar, a través del cual se privilegia la participación activa y permanente de la red de apoyo familiar en el proceso de restitución de derechos o al carecer de ella, la elaboración y aceptación de su ausencia y las opciones de búsqueda de modelos alternativos para el restablecimiento de vínculos. Finalmente, el componente de Gestión, a través del cual se realizan articuladamente alianzas y estrategias con el fin de ampliar el ejercicio de los derechos y mejorar la calidad de la atención que se presta a los niños, niñas y adolescentes desvinculados de grupos armados irregulares.

La restitución de derechos es el objetivo central del ICBF; no obstante, muchas de las medidas que se aplican para la atención de los niños, niñas y adolescentes desvinculados están adicionalmente orientadas a lograr su reintegración, particularmente el retorno a su núcleo familiar. De esta manera, cuando esta población cumple la mayoría de edad y ha terminado el proceso de restablecimiento de derechos, continúa su proceso y ruta de atención bajo la supervisión de la ACR. Sin embargo, este traslado al proceso debe ser certificado por el defensor de familia responsable de verificar dicho restablecimiento.⁵⁰

Los jóvenes que son beneficiarios de la PRSE acceden a estrategias diferenciadas. En todos los casos, el joven debe cumplir los requisitos que ha fijado la política, para garantizar su permanencia en el proceso de reintegración. En la actualidad, la ACR con recursos de la

⁴⁹ La atención psicosocial con miras a su reintegración social y económica, es considerada como un componente estratégico y transversal del proceso que se adelanta con los niños, niñas y adolescentes desvinculados de grupos armados organizados al margen de la ley. Está enfocada desde dos aspectos: el acompañamiento psicosocial y la intervención terapéutica

⁵⁰ Dos meses antes que el menor cumpla la mayoría de edad y se esté por concluir su proceso de restablecimiento de derechos, el equipo de psicólogos del ICBF, presenta un informe al Defensor de Familia para solicitar la autorización para el traslado a la ACR. El Defensor de familia convocará al Centro de Servicio Juvenil a cargo de la ACR, al equipo de la Defensoría de Familia, a los profesionales de la entidad operadora y a los adolescentes del programa cuando se considere necesario (artículo 26 del Código de la Infancia y Adolescencia), para realizar Comité de estudio de casos, con una periodicidad mínima de una vez por mes y extemporáneos cuando la urgencia de los casos lo ameriten. El comité tendrá entre otros los siguientes objetivos: a) Referenciar al Centro Juvenil de la ACR a los y las jóvenes próximos a egresar del ICBF, entregando la relación y los formatos de referenciación debidamente diligenciados con sus anexos. Durante este periodo la ACR no realizará intervención ni prestará servicios, su rol radicará en la recopilación y estudio de la información remitida por el ICBF, con el fin de garantizar una ruta de inserción social acorde con los requerimientos de la Política Nacional de Reintegración; b) hacer entrega y analizar en forma conjunta los informes integrales socio familiares de los y las jóvenes que han finalizado su proceso de restablecimiento de derechos y que reúnen los requisitos para ser trasladados a la ACR, y c) elaborar actas del comité, en donde se registren en cada caso los compromisos, con responsables y tiempos.

cooperación internacional y el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones – OIM-, atiende a los jóvenes que son remitidos por el ICBF a través de centros de servicios juveniles administrados por Cajas de Compensación Familiar⁵¹.

Para fortalecer los mecanismos de atención de esta población, la ACR, junto con el ICBF y la cooperación internacional, evaluarán y revisarán el mecanismo de atención y coordinarán las acciones necesarias para que se de la articulación del modelo que ejecutan las Cajas de Compensación con la PRSE.

B. Proceso para adultos: reintegración individual y comunitaria

La Política Nacional de Reintegración Social y Económica, está dirigida a los desmovilizados que cometieron delitos políticos⁵² y que se encuentran amparados por la Ley 418 de 1994⁵³. Aquellos desmovilizados postulados por el Gobierno Nacional al procedimiento y beneficios establecidos en la ley 975 de 2005, también conocida como Ley de Justicia y Paz, y dado el proceso jurídico especial al que se someten y su condición de reclusos en centros penitenciarios especiales, serán atendidos durante su proceso de resocialización por Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC- del Ministerio del Interior y de Justicia. Este proceso de resocialización debe contener insumos suficientes que le permitan al participante reintegrarse como individuo. Para tal fin se diseñarán, con el apoyo técnico de la ACR, estrategias de atención psicosocial, educación básica y media, capacitación ocupacional y desarrollo de opciones productivas.

⁵¹ La tercerización de la ejecución de la Política, permite entregar una atención diferenciada a los jóvenes que egresan del programa del ICBF, además utilizar la infraestructura disponible de las Cajas para realizar actividades culturales y deportivas que benefician a la población.

⁵² Los llamados delitos políticos corresponden a los dirigidos contra el régimen constitucional y legal. De acuerdo con el Código Penal (artículos 467 a 473), estos son:

- Rebelión: Cuando, mediante el empleo de las armas, se pretende derrocar al Gobierno Nacional, o suprimir o modificar el régimen constitucional o legal vigente;
- Sedición: Cuando, mediante el empleo de las armas, se pretenda impedir transitoriamente el libre funcionamiento del régimen constitucional o legal vigentes;
- Asonada: Cuando en forma tumultuaria se exige violentamente de la autoridad la ejecución u omisión de algún acto propio de sus funciones;
- Conspiración: Cuando existe acuerdo para cometer delito de rebelión o de sedición;
- Seducción, usurpación y retención ilegal de mando: El que, con el propósito de cometer delito de rebelión o de sedición, seduce personal de las fuerzas armadas, usurpa mando militar o policial, o retiene ilegalmente mando político, militar o policial.

⁵³ Prorrogada por Ley 548 de 1998, 782 de 2002 y 1106 de 2006.

Por otro lado, la PRSE construye estrategias particulares para la atención de las personas en proceso de reintegración y su familia. Sin embargo, estas medidas no agotan la oferta institucional disponible y tampoco impiden que esta población acceda, siempre y cuando cumpla con los requisitos, a otros servicios que ofrezca la política social y económica del Estado colombiano. En todo caso, esta participación deberá realizarse complementariamente a la PRSE, y no deberá duplicar los esfuerzos del Estado.

Estrategias para la Reintegración basada en el individuo

La reintegración basada en individuos tiene como objetivo desarrollar, generar y fortalecer las capacidades y habilidades de las personas y grupos desmovilizados para facilitar su interacción dentro de la sociedad y proyectar sus actividades hacia futuro. Esta intervención busca el empoderamiento de los desmovilizados para que asuman control de su vida, evitando la creación de un sistema asistencialista.

Objetivo i: Identificar plenamente y promover la resolución de la situación jurídica de los desmovilizados para que puedan reintegrarse social y económicamente.

- **Identificación plena**

Para que las estrategias de reintegración puedan aplicarse, es necesario que: a) todos los desmovilizados estén plenamente identificados y que posean documentos legales y seguros (incluyendo a los miembros de su núcleo familiar); b) todos los desmovilizados tengan la “nueva” cédula de ciudadanía (incluyendo a su núcleo familiar), libreta militar y certificado de antecedentes judicial; y c) las huellas de todos los desmovilizados estén en el sistema AFIS de la Registraduría Nacional del Estado Civil (sistema automatizado de identificación dactilar), incluyendo a su núcleo familiar.

Teniendo en cuenta que en el documento CONPES 3323 de diciembre de 2004 se autoriza a la Registraduría el inicio de un proceso masivo de renovación gratuita de la cédula de

ciudadanía para todos los colombianos (33 millones de cédulas), y dado que el proceso de enrolamiento (captura en vivo de la información relacionada con los datos biográficos y la toma de huellas) se inició en todo el país, la Registraduría deberá priorizar el inicio de una campaña de renovación de la cédula de ciudadanía para la población desmovilizada y su familia, campaña que ejecutará con el apoyo de la ACR. De esta manera, la población desmovilizada contará con un nuevo documento de identificación, y por ende, estarán incluidos en el sistema de identificación AFIS de la Registraduría.

Al mismo tiempo, y para el caso de las personas que diariamente abandonan voluntariamente un GAI e inician un proceso de desmovilización, el PAHD del Ministerio de Defensa, se encargará de tramitar ante la Registraduría Nacional del Estado Civil el respectivo documento de identificación, de tal forma que al iniciar el proceso de reintegración el desmovilizado esté identificado.

- **Verdad y Justicia**

El Estado colombiano garantizará la existencia de normas que le permitan a la población en proceso de desmovilización resolver su situación jurídica. Para tal fin, el Ministerio del Interior y de Justicia, con el apoyo de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración, gestionarán ante la autoridad competente, una norma que le permita a la población que se encuentra desprotegida jurídicamente, acceder a los beneficios que fija la ley 782 de 2002 y las normas que la prorrogan.

Por otro lado, decir la verdad e identificar los delitos cometidos en el momento de pertenecer a un GAI, es una condición necesaria para que el desmovilizado pueda resolver su situación jurídica⁵⁴. Recepcionar esta declaración, esclarecer los hechos y decidir el futuro jurídico del declarante es competencia de la Justicia.

⁵⁴ Dependiendo del estado del proceso penal de cada desmovilizado que cometió un delito político, el beneficio jurídico otorgado puede ser concesión de indulto, si ya ha habido sentencia; cesación de procedimiento, si se encuentra en etapa de juicio; resolución de preclusión, si está en etapa de instrucción; o resolución inhibitoria, si está en investigación previa. Para el caso de la población desmovilizada individualmente, la entrega de este beneficio está sujeta a la certificación del CODA y su trámite está a cargo de la Fiscalía General de la Nación –FGN-. Para los desmovilizados colectivos, la inclusión en la lista de población desmovilizada a cargo de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, es la primera condición para que la FGN inicie el proceso de resolución de la situación jurídica.

La ACR construirá un inventario con el detalle de la condición jurídica de los desmovilizados. Es decir, levantará un “historial de procesos” entre otras con la información que recoja de la Fiscalía General de la Nación –FGN-⁵⁵, para diseñar una estrategia regional que permita detectar faltantes y acciones a seguir. Teniendo en cuenta los resultados de este estudio, la FGN, con el apoyo de la ACR, realizará brigadas para recepcionar las versiones libres pendientes, de tal manera que se logre evacuar el 100% de los atrasos. Paralelo a ello, y con recursos de la cooperación, se continuará con el fortalecimiento de los sistemas de información que contienen los expedientes con el registro de las versiones libres que reposan en la Fiscalía General de la Nación.

Al mismo tiempo, la ACR con el acompañamiento de la Fiscalía General de la Nación, el Consejo Superior de la Judicatura y el Departamento Nacional de Planeación, diseñarán un plan que permita acelerar la resolución de la situación jurídica de las personas que cometieron delitos políticos. Este plan además, propondrá mecanismos que ayuden a los fiscales y jueces que conocen de los casos de la población desmovilizada, a notificar y oficializar los beneficios jurídicos a los organismos de seguridad del Estado y a las entidades responsables de la reintegración social y económica, una vez se obtenga el marco jurídico que corresponde.

Para reforzar las medidas, el Consejo Superior de la Judicatura, a través de la Escuela Rodrigo Lara, y con el apoyo del Ministerio del Interior y de Justicia y la ACR, realizará cursos o módulos de formación y actualización para fiscales y jueces en temas asociados con la resolución de la situación jurídica de la población desmovilizada.

⁵⁵ la Fiscalía General de la Nación cuenta con la información necesaria para establecer el estado actual de cada uno de los desmovilizados colectivos, es decir, cuántos han rendido versión libre en el marco de la ley 782 de 2002 y quiénes se les concedió el beneficio en ella establecido mediante decisión ejecutoriada; cuántas resoluciones que reconocen ese beneficio han sido impugnadas y se encuentran pendiente de decisión de segunda instancia; cuántas no se han adoptado en acatamiento del fallo de la CSJ y finalmente cuántos desmovilizados no han rendido esa versión (3.150 personas)

Objetivo ii. Apoyar la formación de ciudadanos autónomos y responsables, a través de la atención psicosocial y manejo saludable del tiempo libre.

Para facilitar el proceso de reintegración, la atención psicosocial se realiza desde el primer instante en que la persona inicia su proceso de desmovilización. En este sentido, el Ministerio de Defensa Nacional, a través del PAHD, fortalecerá y aplicará una estrategia de atención psicológica integral. Esta estrategia continuará siendo apoyada por el equipo de psicólogos de la ACR, de tal manera que se articule el proceso de desmovilización y reintegración.

Posterior al proceso de desmovilización, la ACR continuará desarrollando y fortalecerá, un modelo de atención psicosocial que permita⁵⁶: a) Identificar las principales dificultades y fortalezas con las que cuenta cada participante dentro de su proceso de reintegración; b) Remitir a atención especializada aquellos participantes que tengan problemas de salud mental o abuso de sustancias psicoactivas; c) Implementar una estrategia de intervención con los participantes que permita desarrollar competencias en los contextos familiares, laborales, educativos y comunitarios; y d) Realizar seguimiento y acompañamiento permanente al proceso de cada participante.

Para lograr la identificación de las principales dificultades y fortalezas y el seguimiento del proceso de cada desmovilizado, la ACR continuará con la aplicación de instrumentos que recojan información del proceso de reintegración del desmovilizado. Así mismo se aplicarán pruebas psicotécnicas, que permitan complementar el conocimiento del participante, desde sus competencias psicológicas y laborales.

Por otro lado, el creciente número actual y esperado de desmovilizados de GAI, las particularidades de esta población y la escasez de personal especializado en el tratamiento de este

⁵⁶ Este modelo es desarrollado por un equipo de profesionales en psicología y trabajo social los cuales tienen un grupo de participantes asignado compuesto por 120 participantes aproximadamente y su familia. Esta distribución permite: a) Aumentar el conocimiento del tutor sobre el proceso de reintegración del participante b) Fortalecer la confianza entre el participante y la institucionalidad c) Acercar al participante y a la familia a la ACR y al proceso de reintegración d) Propiciar transformaciones en aspectos psicológicos y sociales de los participantes. El proceso de intervención es desarrollado por los profesionales a través de talleres, visitas domiciliarias y asesorías realizadas con los participantes, sus familiares y en ocasiones, miembros de la comunidad. Esta intervención se realiza utilizando metodologías experienciales aplicadas a las problemáticas de los participantes y que favorecen el desarrollo de competencias en contextos laborales, educativos, familiares y comunitarios.

tipo de población, hacen necesario que la ACR, con el apoyo de la cooperación internacional y en asocio con entidades educativas y/u organizaciones con experiencia en la materia, establezcan programas de capacitación para la atención de población desmovilizada dirigido a psicólogos y trabajadores sociales. Además, la ACR se encargará de coordinar el acompañamiento terapéutico de estos especialistas, para que se conviertan en agentes dinamizadores del proceso de reintegración.

- **Manejo Saludable del tiempo libre: Cultura, recreación, actividad física y deporte para la convivencia y la construcción de ciudadanía**

La cultura, el deporte, la recreación y la actividad física son elementos que contribuyen al reconocimiento de la pluralidad y la diferencia, que estimulan la cohesión social y la construcción de ciudadanía, además de favorecer las condiciones de aprendizaje del individuo y el desarrollo psicosocial de las personas. La búsqueda de estas condiciones es el reto fundamental de la PRSE. La cultura, tal como se ve en la Política, es el mecanismo que permite mejorar la comunicación entre los desmovilizados y la comunidad receptora, ayuda a transmitir y a crear sentidos comunes y diferentes para el reconocimiento, la tolerancia y para disfrutar los hábitos y costumbres; en esencia, la cultura es un instrumento para el logro de la convivencia.

Es por lo anterior que la población en proceso de reintegración y su familia, serán incluidas en las políticas culturales que diseñe el Ministerio de Cultura, encaminados al estímulo y desarrollo de la misma. Para cumplir esta meta, la ACR diseñará junto con el Ministerio de Cultura, mecanismos de acceso a los programas.

Por su parte, el deporte y la recreación se constituyen en elementos importantes de la Política Nacional de Reintegración. La Política promueve la práctica del deporte, como uno de los instrumentos a través del cual se fortalecen las capacidades humanas, se enseñan valores y habilidades para el desarrollo de los individuos, se producen procesos de interacción entre las personas y se promueve la cohesión social. Es decir, se expanden los espacios de convivencia e integración social. Un objetivo importante de la PRSE es utilizar la actividad física y recreativa

para el mejoramiento de la salud y la calidad de vida, el equilibrio físico y psicológico, y para prevenir el consumo de sustancias psicoactivas.

Debido a esto, la población en proceso de reintegración y sus familias serán incluidas en el Programa Nacional de Mejoramiento de la Condición Física y Nutricional. Además, participarán activamente en las estrategias que se diseñen en el marco del Programa Deporte y Recreación para Todos, que ejecuta el Ministerio de Cultura a través del Instituto Colombiano para el Deporte –Coldeportes-.

Objetivo iii. Promover estilos de vida saludables en los ámbitos físico y mental a través del acceso al SGSS.

- **Cobertura de aseguramiento en salud y prestación integral de los servicios de salud**

Desde el momento de la desmovilización, la población y su familia recibirán atención en salud, a través de la carta de salud que expida el PAHD del Ministerio de Defensa. Una vez inicia su proceso de reintegración, la ACR gestionará ante el Ministerio de Protección Social la consecución de los cupos necesarios para brindar acceso a los desmovilizados y su grupo familiar, al Régimen Subsidiado de Seguridad Social en Salud.

Mientras se logra la transición del desmovilizado y su familia hacia el régimen contributivo, el Ministerio de la Protección Social, a través del Fondo de Solidaridad y Garantía del Sistema General de Seguridad en Salud –FOSYGA-, entregará y financiará el 100% de los cupos requeridos para la afiliación al Régimen Subsidiado en Salud.

Por otro lado, la Superintendencia Nacional de Salud, en convenio con la ACR, protegerá los derechos en salud de la población desmovilizada, así como también garantizará el seguimiento a la calidad y el acceso efectivo a los servicios a cargo de las entidades promotoras y las redes de servicios. Particularmente, velará por la pronta y eficiente contratación que los entes territoriales realicen con las entidades estatales promotoras de salud. Igualmente, realizará

el seguimiento y control para que las EPSs que atienden a la población en proceso de reintegración y su familia, entreguen los medios e insumos necesarios para la atención y rehabilitación de la población en condición de discapacidad. Por su parte, las EPSs entregarán prótesis de miembros inferiores para el 100% de la población desmovilizada que lo requiera.

Finalmente, y en cuanto a la población que tiene problemas de abuso de sustancias psicoactivas así como problemas mentales, la ACR coordinará el traslado a entidades especializadas.

- **Promoción de la salud y prevención de la enfermedad**

Para prevenir la morbilidad de enfermedades con alta incidencia y prevalencia en la población desmovilizada, y en el país, se gestionará la consecución de condiciones sanitarias favorables a la salud en las comunidades receptoras; el fortalecimiento de la acción y participación comunitaria en prácticas de promoción y prevención; el desarrollo de actitudes y estilos de vida saludables; y el fortalecimiento en la prestación de los servicios de salud locales.

Para ello, la ACR, con el apoyo del Ministerio de la Protección Social, las secretarías de salud y las empresas promotoras de salud, trabajarán en la transformación de las condiciones de salud de los desmovilizados y sus familias en los siguientes campos: Salud Mental; Prevención y Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas; Violencia Intrafamiliar; Salud Sexual y Reproductiva; Estilos de Vida Saludables; Servicios de Salud Amigables para Adolescentes y Jóvenes e implementación de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria.

Adicionalmente, estas entidades realizarán “Brigadas de Salud”, a través de las cuales se incrementará la cobertura y el acceso al sistema; se realizarán campañas de prevención en salud y atención especializada; se llevarán a cabo capacitaciones en deberes y derechos enmarcadas en el SGSS; y se continuará con las jornadas de vacunación y diagnóstico de enfermedades.

Por último, la ACR llevará a cabo estudios de Cultura en Salud y levantará semestralmente cifras de morbilidad de la población en proceso de reintegración, con los cuales

fortalecerá su estrategia de intervención en salud. Por otra parte, con el acompañamiento de la Superintendencia Nacional de Salud, se aplicarán encuestas para medir el nivel de satisfacción respecto a los servicios de salud.

Objetivo iv: Promover la permanencia en el sistema educativo formal.

- **Inclusión al sistema educativo: ampliación de cobertura**

La atención educativa a la población en proceso de reintegración tendrá lugar en todos los niveles educativos. Se promoverá el acceso y la permanencia en el servicio educativo, así como la calidad de la formación. Esta calidad implica brindar una educación que considere el perfil de cada participante (características, necesidades, intereses y ruta de vida). Los familiares del participante también serán beneficiarios de este servicio.

Las secretarías de educación, a través de los establecimientos educativos, prestarán el respectivo servicio al desmovilizado y a su familia, según las orientaciones que sobre este particular ha producido el Ministerio de Educación Nacional a través del Decreto 3011 de 1997, Directiva Ministerial 14 de 2004 y la Circular 15 de 2008.

Desde el inicio de la desmovilización individual, y durante su estadía en el PAHD del Ministerio de Defensa, la ACR coordinará con las instituciones competentes el levantamiento del perfil educativo (habilidades en lecto-escritura, y matemática) de la población que ha de iniciar la ruta de reintegración y de su familia

Para la población que ya pasó por el Ministerio de Defensa y que se encuentra en el proceso de reintegración, se realizará un proceso de valoración en las competencias básicas para el ingreso al sistema educativo. Esta valoración permitirá diseñar una estrategia de atención y la definición de la oferta necesaria para iniciar los correspondientes niveles de estudios.

Para garantizar la cobertura en todos los niveles educativos, el Ministerio de Educación, con el apoyo de la ACR, trabajarán en la sensibilización de las autoridades locales para que a través de

los Comités Regionales de Educación, se incluya en los Planes de Desarrollo de Educación a la población en proceso de reintegración. Para garantizar la cobertura en todos los niveles educativos, el Ministerio de Educación, con el apoyo de la ACR, formulará orientaciones técnicas para atender de manera diferencial a la población en proceso de reintegración. Adicionalmente, se acompañará a las secretarías de educación y a los establecimientos educativos para que en los Proyectos Educativos Institucionales –PEI-, se incorpore de manera adecuada la construcción de cultura de paz y democracia.

El mayor acceso a la educación básica y media repercutirá en una mayor demanda de formación en el nivel de educación superior. Por ese motivo, la ACR financiará según demanda, cursos de Pre-icfes para la población en proceso de reintegración. Al mismo tiempo, el ICETEX y la ACR, a través de un Fondo Cuenta, financiarán la matrícula o sostenimiento de programas de educación superior, en formación universitaria en pregrado, en el marco y las condiciones del componente "Equidad en el Acceso" del Proyecto ACCES. A través de dicho convenio se aporta el 50% del valor de la matrícula o sostenimiento de los beneficiarios, suma que no será objeto de devolución; el ICETEX financiará el restante 50% del valor de la matrícula o sostenimiento en la modalidad de crédito ACCES. La financiación de la preparación, matrícula y sostenimiento para la educación superior también se realizará con recursos de la cooperación internacional y el sector privado.

- **Estímulo a la permanencia y disminución de la repetición escolar**

El objetivo de la estrategia educativa es incluir y mantener en el sistema a la población en proceso de reintegración y a su familia. La meta es mantener en un 9% anual la deserción.

La motivación que haga el docente es la principal herramienta que facilita la permanencia del desmovilizado y su familia en el sistema educativo. Por ese motivo, las estrategias están direccionadas en dos vías: una estará enfocada en el acompañamiento al docente y la comprensión de las características de la población; la otra consiste en un proceso permanente de cualificación y actualización sobre herramientas y estrategias pedagógicas pertinentes para la atención a la población en proceso de reintegración: reconciliación y manejo de condiciones de

paz. Para el desarrollo de dichas vías, la ACR, con el apoyo del Ministerio de Educación, realizará capacitaciones a docentes.

Otro elemento fundamental que ayudará a disminuir los índices de deserción es la garantía del bienestar estudiantil de la población en proceso de reintegración, que se traduce en el desarrollo armónico, físico, psicológico y social del desmovilizado y su familia. La ACR, con el apoyo de las secretarías de educación de los municipios y gobernaciones y con las instituciones educativas, realizará actividades pedagógicas, deportivas, culturales, entre otras, desde la institución escolar que motiven al estudiante en proceso de reintegración a permanecer en las aulas.

Finalmente, la ACR aplicará estrategias para que los beneficios económicos que recibe la población desmovilizada, para el apoyo a su reintegración, se entreguen condicionados a su inclusión y permanencia en el sistema educativo.

- **Modelos pedagógicos pertinentes**

Para mejorar la calidad y pertenencia de la educación para la población en proceso de reintegración, y lograr un sistema educativo articulado, coherente, pertinente y contextualizado en los diferentes niveles de formación, el Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con la ACR, continuará evaluando los modelos educativos existentes, revisará las estrategias y herramientas pedagógicas empleadas con la población afectada por la violencia, y capacitará a los docentes para la implementación tanto de modelos educativos flexibles como de estrategias pedagógicas pertinentes.

En todos los casos, estos programas deberán ser transversales, contener como mínimo elementos pedagógicos enfocados hacia la reconciliación y la preparación de las condiciones de paz. Además, deberán diseñarse e implementarse en el marco del desarrollo de competencias ciudadanas con población afectada por la violencia. Finalmente, estarán dirigidos tanto a

docentes en ejercicio como a docentes en formación, estudiantes que respondan a la condición de que trata este documento y sus familias.

- **Estrategias educativas adicionales**

Garantizar el acceso, la construcción y el ejercicio de la cultura escrita, la lectura y el uso de las TIC (tecnologías de la informática y la comunicación) como condición para el desarrollo humano, la participación social y ciudadana, y el manejo de los elementos tecnológicos que ofrece el entorno, son elementos esenciales de la Política Nacional de Reintegración.

En este sentido, fortalecer las habilidades comunicativas, lectoras y de informática de las personas en proceso de reintegración, es una meta a mediano plazo que genera escenarios de encuentros con otros, a la vez que contribuye a la cultura y a la expresión de sentimientos, deseos y pensamientos del entorno y de la vida propia.

Por tal razón la ACR, fomenta y desarrolla proyectos específicos relacionados con el uso de las TIC`s, la lectura y la escritura, que complementan la educación formal de los desmovilizados.

Objetivo v: Contribuir a la construcción de habilidades y destrezas que permitan la inserción exitosa en el mercado laboral y la generación de sus propios ingresos.

Siguiendo los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, que establece dentro de sus principales objetivos la construcción de un escenario económico, social e institucional que garantice el mayor aprovechamiento del talento humano como motor de crecimiento y desarrollo, la política de reintegración económica se define y desarrolla con base en dos grandes objetivos estratégicos: 1) contribuir a la generación de capacidades, destrezas y habilidades en la población desmovilizada que les permita, como cualquier colombiano, desempeñarse adecuadamente en el mercado laboral; y 2) facilitar el ingreso a la actividad económica legal

generando habilidades laborales, apoyando procesos de empleabilidad y facilitando y desarrollando planes productivos.

- **Formación para el trabajo: para acceso exitoso al mercado laboral**

El objetivo de la PRSE es ofrecer servicios de formación para el trabajo para la población desmovilizada teniendo en cuenta criterios de pertinencia, calidad y oportunidad. Es decir, el reto de la estrategia de formación para el trabajo es consolidar un proceso que responda a las necesidades de los sectores productivos y al interés de la población en proceso de reintegración, que permitan al desmovilizado competir en el mercado laboral, y hacer de éstos un talento humano atractivo para los empresarios. Para ello, es necesario que el desmovilizado obtenga la formación necesaria que lo habilite, capacite y potencie sus posibilidades para acceder a un trabajo digno, a través de formación para el trabajo en nivel técnico, tecnológico y/o complementario, o en oficios semicalificados.

La pertinencia se logra asesorando y ofreciendo al desmovilizado cursos de formación que tengan en cuenta su perfil e interés, y las condiciones productivas y del mercado de trabajo de las regiones en donde residen. Para asegurar la calidad y oportunidad de la oferta, el servicio de formación continuará siendo ofrecido por el SENA⁵⁷, y cuando existan limitaciones (en términos de cobertura), la ACR contratará a las Entidades de Capacitación –ECAPs- que se encuentren certificadas. El proceso de formación para el trabajo, se complementa con los aportes que realice el sector privado, la cooperación internacional, y con la contribución de las entidades territoriales.

Finalmente y con el objeto de preparar a los desmovilizados para los cambios pedagógicos y metodológicos que realicen las entidades oferentes de estos servicios, y teniendo en cuenta los antecedentes académicos de la población en proceso de reintegración, la ACR, con el acompañamiento del SENA, desarrollará un programa o modelo que facilite la

⁵⁷ El rol institucional del SENA dentro de la P.R.S.E. involucra diferentes líneas de atención en beneficio de la población en proceso de reintegración; tales como: orientación ocupacional, formación profesional, intermediación laboral, certificación de la competencia laboral y emprendimiento.

implementación de dichas metodologías, buscando que esta población no sea marginada o excluida de los nuevos conceptos de formación para el trabajo y desarrollo humano.

- **Facilitar el ingreso a la actividad económica legal generando habilidades laborales, apoyando procesos de empleabilidad y facilitando y desarrollando planes productivos.**

Programa Servicio Social

Vincular participantes en proceso de reintegración a la prestación de un servicio social útil a la sociedad, que contribuya a la reconciliación con las comunidades, y que le permita desarrollar habilidades sociales y competencias laborales que faciliten la inserción futura del desmovilizado en el mercado laboral, es uno de los objetivos del programa Servicio Social de la PRSE.

La ACR, con el apoyo de la Policía Nacional y los gobiernos locales, aplica un modelo de servicio social que beneficia a las comunidades receptoras con la ejecución de actividades de reforestación y arreglo de zonas verdes, reparación de zonas comunes y atención a población vulnerable.

- **Empleabilidad: oportunidad para la generación de ingreso**

Facilitar el acceso de la población en proceso de reintegración al mercado laboral formal, constituye uno de los principales mecanismos para reintegrar económicamente a la población desmovilizada. La PRSE promueve el acceso de la población desmovilizada a opciones de empleo, a través de dos formas: a) capacitando y orientando al desmovilizado para que autogestione su propio empleo, b) facilitando al desmovilizado opciones de empleo que la ACR gestiona directamente con empresas del sector público y privado.

Con la segunda opción, se estimula la creación de vínculos laborales, dependiendo de los requerimientos y la demanda del sector productivo y teniendo en cuenta el perfil laboral y los

atributos psicosociales del desmovilizado. El principio de la estrategia es la independencia y autonomía del empleador para la escogencia del perfil que se ajuste a sus necesidades, y la responsabilidad del desmovilizado para mantener, por sus aptitudes y competencias, el empleo.

Para facilitar el proceso y reducir el abandono de puestos, la ACR, reforzará la capacitación de la población en proceso de reintegración en temas como el conocimiento de normas de una empresa, la relación con la autoridad, la disciplina, la presentación personal, trabajo en equipo y valores, entre otros. De igual forma buscará la inserción laboral con las empresas a través de la figura de prácticas ocupacionales y contratos de aprendizaje, y diseñará un paquete de incentivos a la empleabilidad.

- **Planes de Negocio: emprendimiento y empresarismo de la mano del sector privado**

Promover y apoyar el desarrollo de planes de negocio que involucren a la población desmovilizada y a otras poblaciones vulnerables, es el reto de la Política Nacional de Reintegración Social y Económica. A través de la política se desarrollan planes de negocios de varias escalas y en múltiples sectores, ajustados a la realidad económica y a las potencialidades productivas y comerciales de los territorios. El desarrollo de estos planes de negocio implican el acompañamiento del sector privado (empresas, fundaciones o entidades especializadas en prestación de servicios empresariales) en la operación, asociación, relación comercial y seguimiento.

La población en proceso de reintegración, previo cumplimiento de requisitos educativos y de atributos psicosociales, podrá construir un proyecto productivo que le genere ingresos permanentes o participará en las iniciativas productivas que la ACR diseñe con el sector privado y con instituciones públicas.

La ACR garantizará y facilitará el análisis técnico, comercial y financiero de los planes de negocio. El éxito de la estrategia requiere del acompañamiento y asesoría a lo largo de todo el proceso, no sólo en las primeras fases, sino aún después de consolidado. Se tendrá un paquete de servicios que incluya asesoría empresarial, asistencia técnica, formación gerencial, formación

y asesoría para creadores de empresas e incubación empresarial y capacitación en empresarismo y emprendimiento. Para cumplir parcialmente con este reto, la ACR iniciará un proceso de tercerización, a través del cual entidades especializadas en atención a población vulnerable y al desarrollo de emprendimientos, se encargarán de la estructuración, montaje y seguimiento de planes de negocio de menor tamaño⁵⁸.

Paralelamente, se fortalecerá El Banco de Tiempo, gracias a la alianza con la Fundación Colombia Presente y las Cajas de Compensación Familiar, se canalizarán las donaciones en tiempo, talento y conocimiento de las empresas y profesionales comprometidos con el proceso, para el apoyo de proyectos o planes de negocio.

La financiación de las iniciativas productivas se hará a través de la creación de un Programa de Apoyo Financiero –PAF-. Este programa contará con varios componentes, entre ellos el Fondo de Inversión para el Beneficio Social –FIBS-, el programa de apoyo crediticio y el programa de capital semilla.

Con los recursos de capital semilla, las personas en proceso de reintegración podrán financiar y completar los recursos necesarios para el desarrollo de una iniciativa productiva.

A través del componente crediticio del PAF, se asesorará y prestará recursos para la creación de planes de negocio viables técnica y financieramente. Su aplicación permitirá fortalecer el sentido de compromiso de los desmovilizados con su proyecto, promoverá un esquema solidario con la comunidad, generará hábitos de pago tendientes a facilitar la inclusión del desmovilizado en el sistema financiero y contribuirá a la construcción de la historia crediticia de los usuarios del Fondo.

Por otro lado, el Fondo de Inversión para el Beneficio Social -FIBS- será un mecanismo, conformado exclusivamente con recursos del sector privado, que contribuirá y facilitará el desarrollo de los planes de negocio. El FIBS es un fondo de capital privado, constituido como un patrimonio autónomo, administrado por un comité independiente de inversionistas a través de un

⁵⁸ Estos proyectos incluyen máximo 10 desmovilizados.

encargo fiduciario. El objetivo del Fondo es invertir en proyectos productivos rentables económica y socialmente, que fomente el empleo de poblaciones vulnerables, incluyendo la población en proceso de reintegración⁵⁹.

Para facilitar el acceso de la población a los programas de asignación de tierras, la ACR definirá, en el marco de la Ley 1152 de 2007, un esquema o fondo de asignación de tierras para la población en proceso de reintegración. Paralelamente, trabajará, asesorará y apoyará a la población desmovilizada en el uso de la oferta institucional y los instrumentos de apoyo existentes para la estabilización económica de poblaciones vulnerables. Esto con el fin de aprovechar no sólo las experiencias, sino también para hacer uso de los modelos que ya están diseñados y en los cuales puede participar la población en proceso de reintegración. Para cumplir esta tarea, la ACR revisará con cada entidad involucrada los mecanismos que faciliten el acceso de la población desmovilizada y su familia a esta oferta disponible.

Finalmente, para hacer una medición periódica de la tasa de ocupación de la población en proceso de reintegración⁶⁰, la ACR junto con el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas –DANE-, definirá y realizará encuestas de ocupación a nivel nacional.

Estrategias para la Reintegración basada en la Comunidad

Objetivo vi: Promover la convivencia, la reconciliación y fortalecer socialmente a las comunidades receptoras.

La ACR coordinará el diseño y ejecución de la PRSE basada en las comunidades, para lo cual apoyará la construcción de escenarios de convivencia y reconciliación entre la población

⁵⁹ La ACR gestionará la creación del FIBS, el cual será operado y financiado exclusivamente por iniciativa y con recursos del sector privado. La ACR, y otras entidades públicas y privadas, podrán presentar proyectos que beneficien a la población desmovilizada y a otras poblaciones vulnerables, para la aprobación y financiación de dicho fondo.

⁶⁰ Por ejemplo, la vinculada a un empleo a través de la oferta gestionada por la ACR, a empleos autogestionados, a un proyecto productivo apoyado por la ACR o a una actividad económica independiente.

desmovilizada y las comunidades en las cuales residen e impulsará la reactivación comunitaria⁶¹. Para cumplir con esta tarea, la estrategia se aplicará en 90 municipios del país⁶².

Convivencia y Reconciliación

El modelo de reintegración basado en comunidades propicia la creación de escenarios de encuentro para la reconciliación y convivencia locales. Para ello se ejecutan tres componentes de carácter interdependiente, que van dirigidos a un grupo de beneficiarios entre los cuales hay líderes comunitarios, participantes en proceso de reintegración, sus grupos familiares y otros grupos poblacionales (víctimas, población, niños, niñas y adolescentes, mujeres, representantes de la institucionalidad local):

Formación ciudadana: Se imparten a la comunidad y a la población en proceso de reintegración, cursos de formación en valores, ética ciudadana, derechos humanos, mecanismos alternativos de resolución de conflictos, cultura de la no-violencia, cultura de la legalidad. De forma paralela, se impulsa el fortalecimiento o construcción de una red interinstitucional y una red ciudadana que promueven la convivencia y la reconciliación entre la población desmovilizada y la comunidad receptora, poniendo en práctica las herramientas adquiridas durante dicha formación.

Proyecto de iniciativa ciudadana: Como parte del encuentro sostenido que se da durante la formación ciudadana, los beneficiarios de los proyectos de reintegración comunitaria – organizados a través de nodos ciudadanos- deben participar, identificar, deliberar y concertar una respuesta visible y tangible a un problema socialmente relevante, en torno a la convivencia. El proyecto o iniciativa ciudadana es un ejercicio de participación ciudadana que vincula a la

⁶¹ El modelo de intervención en comunidades es ejecutado en dos fases alternas, según lo demande el contexto local. La primera dura un año y se hace a través de un operador local⁶¹ o nacional. Y la segunda, con la cual se le da sostenibilidad a la fase I mediante: a) el apoyo nacional, regional y local a proyectos que fueron diseñados por la comunidad durante la primera fase; b) replicar la intervención en otras zonas del mismo municipio de forma concertada y con el compromiso de la institucionalidad local y las comunidades.

⁶² Para seleccionar estos municipios de intervención se priorizaron las siguientes variables: 1. Cantidad de desplazados por municipio; 2. Reclutamiento de menores, violencia intrafamiliar, tasa de homicidios y lesiones personales; 3. Planes de rearme y reclutamiento de excombatientes, zonas de ubicación temporal de las ex-Auc, municipios priorizados por el gobierno (Acción Social), proyecto paz y desarrollo (Acción Social), gestores (CPPE). En estos municipios se concentra aproximadamente el 75% de la población en proceso de reintegración.

institucionalidad local, el cual se convierte en referente para la comunidad y en un articulador del tejido social

Acciones Simbólicas: Son eventos públicos que buscan visibilizar los procesos de intervención en las comunidades a través de elementos culturales, lúdicos y locales. Aún cuando los beneficiarios del proceso se apropian de su diseño, coordinación, búsqueda de apoyos y ejecución, la inclusión de otros actores, como medios de comunicación, grupos de opinión, iglesias, sector privado, artistas, gremios e instituciones educativas, es un reto importante en este componente.

Por último, el modelo de intervención en comunidades de la PRSE contempla dentro de sus estrategias la intervención en imaginarios colectivos, el fortalecimiento del liderazgo comunitario, el apoyo a la democracia participativa y a los medios de comunicación local y regional, la descentralización y sostenibilidad de la política de reintegración, y la sistematización de modelos de intervención para establecer esquemas de trabajo comunitario.

Reactivación Comunitaria

Con el objetivo de seguir generando y fortaleciendo la reintegración comunitaria, se ejecutarán los Proyectos Piloto , con los cuales se busca la (re)activación del desarrollo social y económico de las comunidades receptoras y el fortalecimiento de la institucionalidad local.

La ejecución de los proyectos pilotos se realizará en cuatro fases: i) diagnóstico participativo; ii) proceso de empoderamiento y formación ciudadana; iii) Concertación y ejecución de los proyectos ciudadanos de Acupuntura Urbana y desarrollo de acciones simbólicas de reconciliación; y iv) Monitoreo, evaluación y sistematización de la intervención.

Otras acciones para fortalecer la estrategia de reintegración comunitaria

En el país se han aplicado numerosos modelos que propician la convivencia y reconciliación de los colombianos. Sin embargo, no existen condiciones locales y tampoco

agendas públicas que permitan el desarrollo de la reintegración basada en comunidades. La meta de la PRSE, es lograr que los gobiernos locales construyan y apliquen agendas con esta metodología, y que la mayoría de las acciones de convivencia pacífica y reconciliación que ejecutan otras entidades públicas y privadas, tengan en cuenta la filosofía de la reintegración con enfoque comunitario. Para cumplir esta tarea, la ACR con el apoyo de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional –Acción Social-, y teniendo en cuenta las estrategias de complementariedad de los Programas de Paz y Desarrollo y Laboratorio de Paz, construirán mecanismos que permitan la articulación y encuentro de las metodologías, además de la interacción estratégica en zonas comunes.

Articular un discurso de Estado para la reconciliación es la meta de la PRSE. Los temas que como mínimo deben incluirse en este discurso y que deben ser acordados con la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación –CNRR- son: a) definición de reconciliación y pasos para lograrla; b) justificación para realizar el PDR actual en medio de la violencia armada con otros GAI aún activos; c) contribución de los PDR actuales a la búsqueda de la paz; d) razones para entregar beneficios a personas que actuaban en la ilegalidad; e) razones para acoger a los desmovilizados dentro de las comunidades, empresas y demás organizaciones de la sociedad.

Complementando el discurso oficial para la reconciliación, la ACR implementará una estrategia de medios y de relaciones públicas que lo divulgue y promueva ante la opinión pública, las comunidades receptoras de población desmovilizada y las organizaciones de la sociedad.

Finalmente, la PRSE complementará con las estrategias de reintegración comunitaria, las acciones integrales de tipo económico y social que ejecuta el Centro de Coordinación de Acción Integral -CCAI- que coordina Acción Social⁶³. Para cumplir esta tarea, la ACR y el CCAI diseñarán un plan que permita articular las estrategias y orientar los recursos.

Estrategias para la Consolidación de la PRSE

⁶³ El Centro de Coordinación de Acción Integral está conformado directamente por 12 instituciones del Estado y otras que 20 cuentan con enlaces permanentes en el mismo. Es coordinado por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, ACCIÓN SOCIAL, y tiene nueve áreas de intervención que cubre los 53 municipios con la población mas vulnerable del país.

Objetivo vii. Fortalecer la política de Estado para la reintegración

1. Atención de Población Especial

- **El Grupo Familiar: dinamizador del proceso de reintegración**

La familia de los desmovilizados puede tener dos papeles contradictorios en el proceso de reintegración. Puede ser expulsora y motivar el retorno del desmovilizado a la violencia o puede ser el motor que lo mantiene activo en su ruta de reintegración y el puente de comunicación pacífica con las comunidades receptoras. Potenciar este último rol es el reto fundamental de la Política Nacional de Reintegración.

El Objetivo de la Política es incluir al grupo familiar del desmovilizado en el proceso de reintegración, comprometerlas con la superación de su condición de pobreza, con el desarrollo de la ruta de inserción social, económica y comunitaria del desmovilizado y fortalecerlas para que sean el instrumento que consolide y dinamice el proceso y evite el retorno del desmovilizado a la ilegalidad o facilite la expulsión a la violencia de cualquiera de sus miembros.

El grupo familiar del desmovilizado hace parte de los programas de atención psicosocial, deporte y recreación, acceso a la educación y a la salud, participación en los espacios de convivencia y reconciliación, que ofrece la PRSE, esta inclusión se realizará de acuerdo con el perfil y la condición de miembro de familia (pareja, hijos, padres).

Particularmente, la ACR coordinará, en el marco de la garantía de los derechos de la población infantil, la aplicación de estrategias de promoción social del Estado colombiano para la atención de los hijos menores de edad y atenderá especialmente a la mujer compañera del desmovilizado.

Por otro lado, el grupo familiar del desmovilizado podrá acceder a los programas sociales que ofrece el Estado colombiano en todos sus niveles, de tal forma que logre incentivar la formación y acumulación de capital humano y potenciar sus capacidades.

En cuanto al tema de la reducción de la violencia intrafamiliar, y en el marco de la Política Nacional de Violencia Intrafamiliar y el Plan Nacional de Construcción de Paz y Convivencia Familiar, se profundizará en la detección temprana y la atención interinstitucional de las diferentes violencias en el núcleo familiar. Para tal fin la ACR coordinará la respuesta oportuna que den las entidades del Estado responsables de prevenir y atender esta problemática. Además, fortalecerá, en su oferta de servicios, el desarrollo de talleres de pareja en donde se trabaje la resolución pacífica de conflictos, comunicación asertiva, manejo de agresividad y emociones y roles de género. Así mismo los profesionales de área psicosocial de la ACR, darán especial atención a las asesorías psicológicas a las parejas que lo soliciten, con el fin de contribuir con el mejoramiento en la calidad de las relaciones de los participantes y sus núcleos familiares.

Finalmente, y en el caso del grupo familiar de un desmovilizado que ha muerto y que se encontraba activo en el proceso de reintegración, la ACR revisará y fortalecerá los modelos de atención, de tal forma que le permita a este núcleo acceder a los servicios sociales que ofrece el Estado colombiano.

- **Equidad de Género: la Mujer en el proceso de reintegración y masculinidad**

La PRSE incluye en sus estrategias la perspectiva de género, bajo un enfoque de derechos, lo cual permite conocer las diferencias y las particularidades que se crean entre hombres y mujeres a partir de su interacción, sus características biológicas, sociales y culturales⁶⁴.

⁶⁴ La Resolución 1325 del 2000 aprobada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, a través del numeral 13, alienta a todos los que participan en la planificación para el desarme, la desmovilización y la reintegración a que tengan presente las distintas necesidades de los desmovilizados según sean del género femenino o masculino, además de las particularidades de sus familiares.

La mujer es un actor dinamizador de la PRSE. La desmovilizada que toma la decisión de dejar las armas y entregarse voluntariamente, asume el compromiso de construir y promover el crecimiento de su familia; y en el caso de ser la pareja del desmovilizado, adicionalmente su rol se orienta a motivar la permanencia de su compañero en el proceso. Las medidas que se apliquen, con el apoyo técnico de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, estarán dirigidas a fortalecer estos roles.

La mujer en la PRSE puede participar como desmovilizada o como compañera de un desmovilizado. Esto quiere decir que el número de mujeres vinculadas a las estrategias puede ser igual o superar el número total de hombres desmovilizados. Sin embargo, en los últimos años la proporción de mujeres del total de la población desmovilizada no supera el 10%.

Bajo esta lógica, el Ministerio de Defensa Nacional y la ACR, trabajarán en un plan que estimule la desmovilización y motive a las mujeres que continúan armadas a desvincularse de sus GAI. En todo caso, las estrategias de atención durante el proceso de reintegración, deberán contener insumos que contribuyan a tomar esta decisión.

La ACR, estudiará y aplicará mecanismos para que las estrategias de intervención en materia de reintegración económica puedan extenderse a la pareja del desmovilizado. Además, la ACR prestará especial atención a prevenir la violencia contra las mujeres, profundizando en los mecanismos de detección temprana y la atención inmediata.

Por otro lado, la ACR, con la colaboración del Ministerio de la Protección Social y Profamilia, aplicará un programa de prevención y promoción de la Salud Sexual y Reproductiva para las mujeres desmovilizadas y las parejas de los desmovilizados. Se garantizará el acceso a métodos modernos de planificación familiar, la inducción sobre sexualidad humana, el control de enfermedades de transmisión sexual, el embarazo en adolescentes, entre otros.

Para desarrollar esta línea, se fortalecerá la mesa de trabajo interinstitucional conformada por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Comisión Nacional de Reparación (CNRR) y la ACR. A través de esta mesa se buscará una mayor comprensión del

impacto de la violencia armada, tanto para las personas en proceso de desplazamiento como para aquellos en proceso de reintegración teniendo en cuenta la variable género.

Al mismo tiempo, y sabiendo que el 90% de la población en proceso de reintegración son hombres, la ACR continuará aplicando un módulo de intervención psicosocial para trabajar el tema de masculinidad a partir de los roles, imaginarios, representaciones y estigmas sociales que se tienen sobre los hombres en las diferentes regiones en donde está ubicada la población en proceso de reintegración.

Finalmente, para que esta incorporación sea efectiva, y para contribuir con una mayor claridad en la comprensión y definición de líneas de trabajo con perspectiva de género en la PRSE, la ACR, con el apoyo de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, trabajará periódicamente en la sensibilización y empoderamiento sobre el tema.

- **Minorías Étnicas: autonomía en la construcción de la ruta de reintegración**

La Constitución Política de Colombia establece el reconocimiento y protección por parte del Estado de la diversidad étnica y cultura de la Nación. En este sentido la PRSE debe reconocer la vinculación y posterior desmovilización de población étnica de los GAI. Por ese motivo, atenderá teniendo en cuenta sus particularidades y reconociendo y promoviendo su diversidad, a las personas que hagan parte de grupos indígenas, afrocolombianos, palenqueros, raizales y Rom.

Una vez el desmovilizado reconozca su pertenencia a alguno de estos grupos étnicos, la ACR con el apoyo del Ministerio del Interior y de Justicia y con el concurso de las autoridades y/o organizaciones que representan los intereses de estas comunidades, diseñará, ajustado a la ley y a los principios de la política, la ruta de reintegración para este individuo y para su comunidad, teniendo en cuenta en todos los casos la autonomía de los pueblos étnicos y el respeto por sus derechos.

- **Personas en situación de discapacidad: participación activa y validación de derechos**

Teniendo en cuenta el Plan Nacional de Discapacidad y el Programa de Apoyo a la Discapacidad, la Política Nacional de Reintegración Social y Económica tendrá en cuenta la atención integral a personas en situación de discapacidad (visual, auditiva, motora y mental). El objetivo de la Política es la ampliar el acceso de esta población al uso de ayudas técnicas y tecnológicas que mejoren su desempeño autónomo.

Para cumplir este propósito, la ACR, con el apoyo del Ministerio de la Protección Social, se encargará de articular las estrategias que permitan proveer al discapacitado las mismas oportunidades que tienen las personas en proceso de reintegración, de tal forma que, el desmovilizado pueda acceder a cualquier nivel de educación al que aspire, que pueda compartir y recrearse con otras personas, que su servicio de atención en salud responda realmente a las necesidades terapéuticas que requiere y que finalmente pueda acceder a un trabajo digno que le permita ser autónomo.

- **Líderes: resignificación de habilidades hacia la civilidad del debate y la resolución pacífica de conflictos**

Un objetivo fundamental de la PRSE es resignificar y reorientar positivamente las habilidades y aptitudes de liderazgo de la población en proceso de reintegración, para que a) ayuden a la consolidación de la política; b) visibilicen sus intereses y reorienten sus habilidades para la protesta y el debate destructivo hacia mecanismos de expresión pacífica; y c) participen activamente en los procesos de convivencia y reconciliación.

En este contexto, la ACR con el apoyo de los recursos de cooperación internacional, diseñará y aplicará una estrategia de capacitación para potenciar aptitudes de liderazgo. Esta estrategia estará orientada a la construcción de lo público, al ejercicio de ciudadanía, la capacidad de convocatoria y seguimiento de políticas, la participación en espacios de convivencia, entre otros. Además, la ACR construirá un modelo de participación de estos líderes en las estrategias de reconciliación con las comunidades.

Bajo esta filosofía, y reconociendo que el liderazgo puede ser un atributo de los mandos medios, el Estado colombiano reconoce la necesidad de un plan de atención especial para esta población que tenga en cuenta que: a) las estrategias que prevé la PRSE se basan en los perfiles diferenciados de los desmovilizados, en cuanto a atributos, capacidades, habilidades, entre otros; b) los mandos medios acceden a los mismos beneficios que el resto de la población en proceso de reintegración; c) los beneficios especiales se entregan a cualquier participante del proceso de reintegración de acuerdo con su esfuerzo y compromiso en el proceso, y por tanto los mandos medios podrán beneficiarse de las estrategias diferenciadas, siempre y cuando cumplan con los requisitos que fije cada programa y estrategia; d) la reincidencia o el retorno a la vida armada debe controlarse con medidas de fuerza (policivas y penas); y por ende, la Política hacia mandos medios va dirigida a reorientar sus atributos y habilidades asociadas con el liderazgo, es decir, a proporcionar conocimientos, desarrollar habilidades y afianzar valores. En resumen, se busca formar líderes para la equidad mediante la construcción de herramientas que permitan el ejercicio de liderazgo social efectivo en las comunidades receptoras.

2. Regionalización: construcción de agendas públicas para la reintegración

Lejos de ser definitiva, la etapa de reintegración es apenas la primera fase de un proceso de integración social y económica de largo plazo que variará según las particularidades de cada región y de la población desmovilizada ubicada en esos territorios. En este sentido, el desarrollo del PDR debe llevarse a cabo desde una perspectiva regional, para lo cual, es necesario que la PRSE desarrolle mecanismos para integrar efectivamente a gobiernos y organizaciones locales en estos procesos.

Para articular esta Política Nacional con la realidad de cada región es necesario legitimar el proceso y potenciar los recursos disponibles de cada territorio. Es importante, además, que el proceso de reintegración sea incluido en las agendas públicas locales y en los planes de desarrollo de cada municipio y departamento. El reto del Estado colombiano es que los territorios y sus gobiernos estén preparados y respondan oportuna y eficientemente con la atención de la población desmovilizada y de aquellas personas que están en proceso de abandonar su GAI. La responsabilidad de las administraciones municipales y departamentales es

institucionalizar la PRSE e incluir a la población en proceso de reintegración y a sus familias como beneficiarios de la política social y económica.

La ACR apoyará y asesorará tanto a la Nación como a los entes territoriales en: a) la generación de acciones que promuevan la concientización de los retos y responsabilidades frente al tema; b) el fortalecimiento de espacios de concertación que incentiven la participación coordinada de actores en los niveles nacional, regional y local para el diseño y ejecución de la PRSE; c) la orientación en la construcción de políticas, planes y programas de reintegración social y económica integrales, con plazos y recursos definidos (fuentes y montos) que vinculen a los territorios (gobiernos y comunidad en general; d) la aplicación de estrategias integrales de seguimiento, monitoreo y evaluación a nivel departamental y local que aseguren el cumplimiento de estos planes; y e) el fortalecimiento de los niveles de interlocución a través de los Centros de Servicio Regional.⁶⁵

La regionalización de la PRSE, implica además, la articulación de acciones del nivel nacional con los programas de atención complementaria a población desmovilizada desarrollados por gobiernos locales⁶⁶. La meta es identificar enlaces en las administraciones locales que asuman funciones y responsabilidades en el tema de la reintegración.

La ACR fortalecerá también los niveles de interlocución de sus Centros de Servicios a nivel local frente a gobiernos y organizaciones locales. Es decir, que adicional a su papel como centros de atención para los beneficiarios, estas oficinas municipales de la ACR se perfilarán como instancias de interlocución entre las entidades del nivel central y los gobiernos locales para aspectos operativos y de implementación. Además, convocarán a gobiernos y organizaciones locales representativas para socializar la gestión de PRSE en cada región y para sensibilizar sobre la importancia de integrar a los desmovilizados a los proyectos sociales, económicos y culturales que desarrollen.

⁶⁵ La ACR cuenta con una red de 40 centros de servicios distribuidos en todo el territorio nacional. Algunos de ellos se encuentran tercerizados, como es el caso de los CROJ (Centros de Servicios Juveniles que administran las Cajas de Compensación Familiar).

⁶⁶ Hoy en día existen dos programas complementarios en Bogotá y Medellín.

3. Construcción y fortalecimiento de una institucionalidad para la Reintegración: generar consensos nacionales para que cada política pública tenga la perspectiva de la Reintegración

Las estrategias dirigidas a la reintegración deben trascender los gobiernos y convertirse en metas de largo plazo para el Estado. Además, deben ser incluidas en cada política pública cuyo objetivo sea el desarrollo y la consolidación de la paz en el país.

En este sentido, la ACR y el Programa de Renovación de la Administración Pública – PRAP- del DNP, propondrá un modelo que permita fortalecer la estructura institucional actual y que articule las iniciativas y los proyectos nacionales y locales. Este modelo deberá incluir como mínimo a las administraciones públicas, nacional y local; la sociedad en sus diferentes manifestaciones: comunidad, empresarios, población en proceso de reintegración, etc.; los gobiernos extranjeros y los organismos multilaterales. Además, preverá la construcción de espacios de concertación para que las políticas y las leyes que se construyan tengan en cuenta el enfoque y los objetivos de la Reintegración.

4. Comunicación para sensibilizar, movilizar y divulgar

En un proceso de DDR la comunicación estratégica y la información pública deben ser un instrumento de apoyo y de consolidación, con el cual se busca expandir la información, generar actitudes y conocimiento de lo que se hace, canalizar recursos de donantes nacionales e internacionales, todo lo anterior con el propósito de crear expectativas realistas y confianza frente al proceso⁶⁷.

Para cumplir con estos objetivos, la ACR fortalecerá las campañas de publicidad y de comunicación para divulgar y sensibilizar sobre el proceso de reintegración, además, continuará monitoreando a las audiencias para conocer la percepción sobre este proceso.

⁶⁷ La audiencia objetivo de la estrategia de comunicación incluye a líderes de los GAI, las tropas (adultos y niños asociados a los GAI), las personas desmovilizadas y sus familias, las comunidades receptoras, los empresarios, la administración pública en todos sus niveles, la opinión pública nacional e internacional.

5. Cooperación Internacional: apoyo político y confianza frente al proceso

La PRSE se ajusta a los lineamientos definidos en el bloque Reintegración basada en Comunidades de la Estrategia de Cooperación Internacional de Colombia 2007-2010⁶⁸. Además responde a la Declaración de Londres-Cartagena y a la Declaración de París. Por ese motivo, un reto importante para la consolidación de las estrategias es el apoyo político, técnico y financiero de la cooperación internacional. Es decir, la comunidad internacional se convierte en un instrumento de colaboración eficaz para el ajuste y consolidación de la PRSE, que tenga en cuenta las experiencias internacionales así como las iniciativas nacionales exitosas.

Para cumplir esta tarea, la ACR, con el acompañamiento de la Dirección de Cooperación Internacional de Acción Social y la Cancillería de Colombia: a) sensibilizarán a la comunidad internacional, los gobiernos amigos y a las agencias de cooperación internacional sobre las bondades de la política, sus efectos y los mecanismos para lograr la participación activa de los actores internacionales; b) articularán y organizarán la cooperación internacional dirigida a financiar acciones de la PRSE en Colombia; y c) divulgarán el modelo colombiano para que sirva de ejemplo, y al mismo tiempo se fortalezca con la oferta de cooperación técnica de otros países y organizaciones que estén implementando procesos de reintegración de personas o grupos alzados en armas o de otras poblaciones vulnerables.

6. Sistemas de información: transparencia y oportunidad en los datos

Para adelantar el seguimiento y monitoreo al proceso de reintegración, la ACR consolidará y divulgará el Sistema de Información para la Reintegración SIR. Este sistema permitirá medir los avances del proceso de reintegración (cumplimiento de la ruta de reintegración de cada individuo) a través de dos tipos de indicadores: indicadores de servicios – Outputs, que miden el acceso de los desmovilizados a los diferentes servicios (cálculo de las brechas de servicios); e indicadores de atributos – Outcomes, que miden el avance hacia la mejorara de las actitudes cívicas, laborales y psicológicas.

⁶⁸ La Estrategia de Cooperación 2007-2010 tiene tres áreas prioritarias: Objetivos de Desarrollo del Milenio; Lucha contra el Problema Mundial de las Drogas y Protección del Medio Ambiente; y Reconciliación y Gobernabilidad.

Además, el seguimiento a los indicadores, estará acompañado por un módulo robusto de atención que ayudará a la solución oportuna y eficiente de quejas, reclamos y requerimientos a través de diferentes canales de contacto (Call center, oficinas, enlaces).

Por otro lado, para garantizar la trazabilidad de la información, cada entidad del Estado responsable de procedimientos de registro y bases de datos, desarrollará mecanismos que permitan trazar de manera eficaz y oportuna la ejecución de sus diferentes programas, así como la situación de cada beneficiario. Además, implementarán estándares de gestión documental dirigidos a preservar la memoria institucional, es decir, recuperar la memoria institucional del pasado, así como registrar y preservar la del presente.

Finalmente, como herramienta para la toma de decisiones, el Sistema de Información para la Reintegración tendrá, como componente, el Sistema de Información Geográfico –SIG-, que facilitará y agilizará la consulta de información georeferenciada de cada participante y de los servicios entregados, a través de mapas interactivos y digitales. Este proyecto se enmarca en la Infraestructura colombiana de Datos Espaciales –ICDE- que lidera el Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC-.

7. Esquemas de graduación que permitan la salida del proceso de reintegración.

Es importante lograr la transitoriedad de la PRSE dado que por una parte los programas de reintegración no pueden convertirse en políticas asistencialistas de las que el desmovilizado deba depender toda su vida. Tales programas deben apuntar a convertir al desmovilizado en un ser autónomo con competencias ciudadanas y sociales propias, y por ello deben tener una fecha cierta de terminación; por otra parte, el proceso de reintegración debe ser transitorio, en correspondencia con el carácter transicional de un proceso de DDR. Sin embargo, deben apoyarse en políticas regionales y locales para garantizar su más efectiva implementación.

Para cumplir esta tarea, la ACR, diseñará, aplicará y difundirá mecanismos que permitan la salida del proceso de reintegración. Esto no significa que el desmovilizado y su familia sean excluidos de otros servicios sociales que ofrece el Estado. El objetivo es que la articulación de la PRSE con otras políticas sociales nacionales y locales, permitan el acceso y permanencia de los

desmovilizados y sus familias, a la oferta de servicios, y que esta participación se realice por su condición de colombianos y no por la diferenciación especial de haberse desmovilizado.

8. Seguimiento y Evaluación

La Política Nacional de Reintegración Social y Económica será evaluada y monitoreada tanto por organismos nacionales como internacionales. La información generada a través de estas evaluaciones permitirá: a) hacer los ajustes necesarios a los programas que no arrojen los resultados esperados; (b) dar transparencia a las acciones del Estado; y (c) crear mecanismos de rendimiento de cuentas y delimitación de responsabilidades. Para cumplir con este objetivo, la PRSE será incluida en el Sistema Nacional de Evaluación que coordina el DNP.

Paralelamente, la Misión de Apoyo y Seguimiento al Proceso de Paz de la Organización Internacional de los Estados Americanos (MAPP/OEA), órgano que cumplió un papel importante en la validación del desarme de las AUI, realiza actualmente la evaluación del proceso de reintegración en Colombia. Para continuar con esta tarea, las entidades del Estado responsables de la ejecución de la Política, entregarán oportunamente la información que la MAPP/OEA requiera para cumplir su misión. Este monitoreo periódico, permitirá difundir nacional e internacionalmente los resultados y avances del proceso, y lo más importante, contribuirá a fortalecer la PRSE.

Paralelamente, apoyada con recursos de cooperación internacional, la Procuraduría General de la Nación –PGN-, consolidará el proyecto de control preventivo y de seguimiento a las políticas públicas para el otorgamiento de beneficios a la población desmovilizada y en proceso de reintegración. La PGN construirá metodologías e indicadores de evaluación que tengan en cuenta los principios de la Política Nacional de Reintegración, particularmente, la entrega condicionada de beneficios y la participación escalonada en los programas de atención.

Al mismo tiempo, la Defensoría del Pueblo sistematizará y georeferenciará, con el apoyo de los recursos de la cooperación internacional, las quejas que reciba de los desmovilizados y de la comunidad sobre el proceso de reintegración. La Defensoría notificará inmediatamente a las

entidades responsables de la ejecución de la Política los datos entregados, para efectos de tomar las medidas preventivas o reactivas.

La ACR realizará estudios y monitoreos que permitan valorar el estado e impacto de la Política Nacional de Reintegración. Paralelamente, consolidará los Comités Regionales de Reintegración como herramienta de seguimiento a la ejecución de la política pública en los territorios. Además, fortalecerá los espacios de concertación y evaluación de las estrategias que se han construido con las entidades del sector público como Ministerio de Defensa Nacional, ICBF, OACP, entre otros.

9. El proceso de reintegración en un entorno seguro

La consolidación de la Política de Seguridad Democrática –PSD- es un elemento esencial que garantiza el éxito de la Política Nacional de Reintegración Social y Económica. La PSD prevé el incremento de la presencia de la Fuerza Pública en zonas de desmovilización. Los objetivos principales son copar los espacios dejados por las AUI, negar la posibilidad de que otros GAI hagan presencia y evitar que las bandas criminales en formación, luego de la desmovilización, puedan prosperar en estas zonas, de tal manera que se pueda prevenir la reincidencia.

Paralelo a esto, y como estrategia directa de prevención y atención de riesgos, la ACR, con el apoyo de la Fuerza Pública, continuará desarrollando acciones que permitan trabajar de forma coordinada con las autoridades para garantizar entornos seguros a la población desmovilizada, sus familias y la comunidad receptora.

La estrategia se concreta en tres frentes de acción: a) el desarrollo e implementación de un sistema de información que permite la captura de información de manera oportuna para la identificación temprana de situaciones de riesgo; b) el acompañamiento permanente a las actividades desarrolladas en el marco del Proceso por parte de Policía Comunitaria, lo que facilita el monitoreo y seguimiento a la población desmovilizada; y, c) la atención y orientación de los desmovilizados que manifiestan tener amenazas contra su vida e integridad física.

Por otro lado, los organismos de seguridad del Estado y la Fuerza Pública trabajarán conjuntamente en la atención de los casos de seguridad que pongan en peligro la integridad de los desmovilizados, su familia y la comunidad en general.

Finalmente, para prevenir el reclutamiento de niños, niñas y adolescentes y para complementar aquellos programas que se diseñen para evitar la reincidencia de los adultos desmovilizados, la ACR, con el acompañamiento de la “Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por grupos organizados al margen de la ley”, particularmente con la Vicepresidencia de la República, diseñarán y aplicarán un plan de trabajo con el cual se atiendan los principales riesgos de reclutamiento y reincidencia, y .que tenga en cuenta los principios rectores y estrategias definidos por esta Comisión.

VII. FINANCIACIÓN

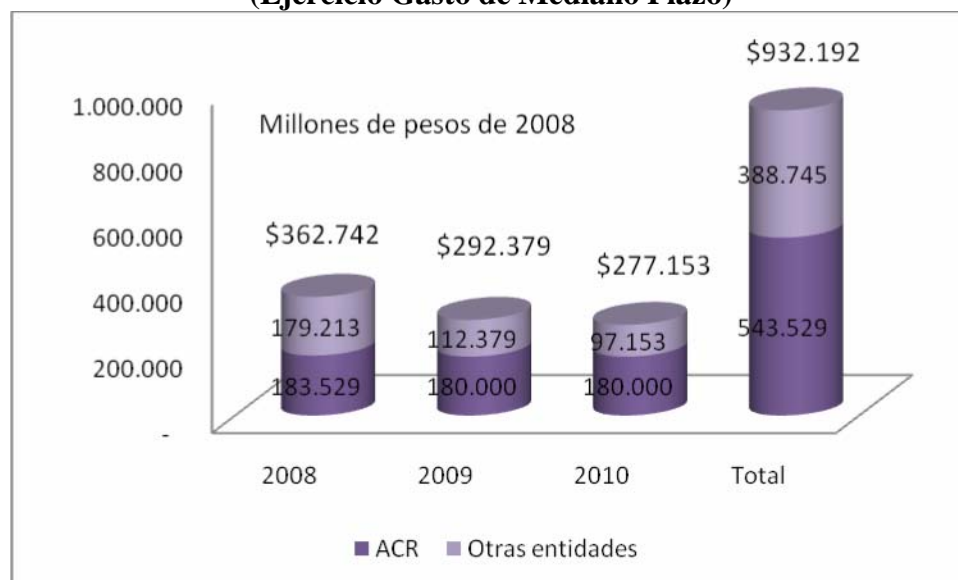
Durante el período 1990-2002, el Gobierno Nacional asignó para atender la desmovilización y reincorporación de ex miembros de los GAI, \$198.612 millones⁶⁹. En la década de los noventa la ejecución presupuestal se enfatizó en los gastos de funcionamiento, los programas de desmovilización y la negociación con la Corriente de Renovación Socialista y las Milicias de Medellín.

Esta cifra se triplica, a partir de la primera administración del presidente Álvaro Uribe. Desde el año 2003 y hasta el 2007 el Gobierno Nacional asignó \$925 mil millones de 2007, para la desmovilización y reincorporación de adultos y de niños, niñas y adolescentes.

Finalmente, los recursos del Gobierno Nacional programados en el ejercicio de gasto de mediano plazo 2008-2010 asciende a \$932 mil millones. Adicionalmente, se recibirá apoyo de la cooperación internacional por un monto aproximado de \$110.066 millones.

⁶⁹ Durante el gobierno del Presidente Andrés Pastrana (1998-2002) la entonces Dirección General de Reincorporación invirtió \$113.256 millones (pesos de 2002). En estos recursos, el programa de Desarrollo Empresarial tuvo la mayor participación con un 27%, representado en una inversión cercana a los \$30.043 millones. Le siguen en su orden el programa de Educación con un 10%, Seguridad Social y Grupos especiales con una participación de 8%. Por otra parte, los gastos de funcionamiento de la Dirección ascendieron al 13% del total del presupuesto ejecutado.

**Gráfica No. 2 Recursos Entidades del Estado- Política de Reintegración
2008-2010
(Ejercicio Gasto de Mediano Plazo)**



Fuente: ACR y Entidades

VIII. RECOMENDACIONES

Solicitar al Conpes

Aprobar los lineamientos de política establecidos en este documento para optimizar la política nacional de reintegración social y económica de personas y GAI.

Solicitar a la Alta Consejería para la Reintegración (ACR):

- Fortalecer y articular junto con el MDN una estrategia de atención psicosocial que tenga en cuenta el perfil de los desmovilizados y que conlleve a la construcción de sujetos sociales.

- Coordinar con el MEN la definición de un modelo educativo flexible o una estrategia pedagógica pertinente para la educación de los adultos en proceso de reintegración, que tenga en cuenta sus características psicosociales y de vulnerabilidad.
- Crear y aplicar el Programa de Apoyo Financiero para la generación de ingresos de la población en proceso de reintegración, en concordancia con la política de desarrollo de productos micro financieros existentes, coordinando acciones con la Banca de Oportunidades.
- Definir con el apoyo del Ministerio de Agricultura los planes para el acceso a la tierra y la garantía para créditos.
- Regionalizar la PRSE, y elaborar y ejecutar los Planes de Acción Departamentales y los Comités de Acompañamiento y Seguimiento a la Reintegración.
- Definir, junto con el Ministerio del Interior y de Justicia, Ministerio de Protección Social y la Agencia Presidencial para la Acción Social, estrategias viables y diferenciadas para la atención de población en proceso de reintegración teniendo en cuenta criterios como: minorías étnicas, discapacitados, familia, género.
- Coordinar junto con las demás entidades que la conformen, el diseño de un plan para la construcción de una red estatal (institucional, jurídico, político) que permita la ejecución de la PRSE a largo plazo.
- Diseñar y aplicar una metodología para la graduación-salida de las personas que se encuentran reintegradas.

Solicitar al Ministerio del Interior y de Justicia:

- Adelantar las gestiones necesarias para solucionar las restricciones normativas que impiden resolver la situación jurídica de la población desmovilizada de la AUI, de manera que ésta pueda acceder a los beneficios que fija la ley 782 de 2002 y las normas que la prorrogan, antes de 31 de diciembre de 2009.

Solicitar a la Fiscalía General de Nación:

- Adelantar las versiones libres de la población desmovilizada colectiva y que se acoge a la Ley 782 de 2002.

Solicitar la Fuerza Pública:

- Garantizar la condiciones de seguridad y orden público en la zonas de ubicación de la población en proceso de reintegración, así como reducir los riesgos que puedan poner en entredicho su efectiva reintegración o su integridad física (narcotráfico, bandas criminales emergentes, reincidentes).

Solicitar al SENA:

- Asignar los cupos necesarios para la inclusión de la población en proceso de reintegración en cursos para la formación para el trabajo de conformidad con las apropiaciones del PGN y los recursos programados en el MGMP.

Solicitar al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo:

- Apoyar al Sena en el diseño e implementación del Programa de Emprendimiento para la población en proceso de reintegración.

Solicitar al Ministerio de Protección Social y al FOSYGA:

- Asignar cupos necesarios que permitan la inclusión de la población en proceso de reintegración al Sistema de Seguridad Social en Salud de conformidad con las apropiaciones del PGN y los recursos programados en el MGMP.

Solicitar al Ministerio de Educación Nacional y a las Secretarías Departamentales y Municipales de Educación:

- Garantizar los cupos para los niveles de básica primaria, básica secundaria y media de educación formal para atender a la población en proceso de reintegración.

Solicitar al Departamento Nacional de Planeación:

- Incluir la PRSE en el Sistema Nacional de Evaluación.
- Que en conjunto con la ACR, proponga una institucionalidad que le permita plantear metas y políticas de Estado de largo plazo y ser el ente articulador de las diferentes iniciativas y proyectos de las entidades, tanto públicas como privadas.