

**MODELOS DE SEGUIMIENTO Y MONITOREO EN EL PROCESO DE
REINCORPORACIÓN SOCIOECONÓMICA DE LAS FARC-EP: ESTUDIO
COMPARADO ENTRE LA AGENCIA NACIONAL PARA LA
REINCORPORACION Y NORMALIZACIÓN Y LA MISIÓN DE VERIFICACIÓN
DE LA ONU EN COLOMBIA.**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTA D.C
2019**

**MODELOS DE SEGUIMIENTO Y MONITOREO EN EL PROCESO DE
REINCORPORACIÓN SOCIOECONÓMICA DE LAS FARC-EP: ESTUDIO
COMPARADO ENTRE LA AGENCIA NACIONAL PARA LA
REINCORPORACION Y NORMALIZACIÓN Y LA MISIÓN DE VERIFICACIÓN
DE LA ONU EN COLOMBIA.**

LUIS ALBERTO CASAS OSPINA

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTA D.C**

2019

**MODELOS DE SEGUIMIENTO Y MONITOREO EN EL PROCESO DE
REINCORPORACIÓN SOCIOECONÓMICA DE LAS FARC-EP: ESTUDIO
COMPARADO ENTRE LA AGENCIA PARA LA REINCORPORACIÓN Y LA
NORMALIZACIÓN Y LA MISIÓN DE VERIFICACIÓN DE LA ONU EN
COLOMBIA.**

LUIS ALBERTO CASAS OSPINA

DIRECTOR DEL TRABAJO DE GRADO

ESTEBAN NINA

Filósofo, Mg Economía

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA

BOGOTA D.C

2019

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	1
METODOLOGÍA.....	4
1. MARCO TEÓRICO.....	6
1.1. POLÍTICAS PÚBLICAS Y GESTIÓN	6
1.2. EVALUACION DE POLITICAS PUBLICAS.....	10
1.3. IMPLEMENTACION DE POLITICAS PUBLICAS.....	12
1.4. MARCO CONCEPTUAL.....	16
1.4.1. Modelos de seguimiento y monitoreo en las políticas públicas.....	16
1.4.2. Construcción de paz.....	20
1.4.3. Procesos de DDR	22
2. DESCRIPCIÓN DE CASOS.....	24
2.1. Reincorporación de las FARC-EP.....	24
2.1.1. Antecedentes del caso ARN.....	27
2.1.2. Modelo de seguimiento y monitoreo de la ARN, 2016- 2018.....	28
2.1.3. Antecedentes de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia.....	34
2.1.4. Modelo de seguimiento y monitoreo de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, 2016- 2018.....	36
3. ESTUDIO COMPARADO.....	43
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	48
BIBLIOGRAFIA.....	51
ANEXOS	56

Índice de abreviaturas.

ACR: Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas.

ARN: Agencia para la Reincorporación y la Normalización.

CNR: Consejo Nacional de Reincorporación.

CONPES 3931: Política Nacional para la Reincorporación Social y económica de Exintegrantes de las FARC-EP.

CONPES: Consejo Nacional de Política Económica y Social.

CSIVI: Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación del Acuerdo Final.

DANE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

DDR: desarme, desmovilización y reintegración.

ECOMUN: Economías Sociales del Común.

ETCR: Espacio de Territorial de Capacitación y Reincorporación.

FARC-EP: Fuerzas Revolucionarias De Colombia- Ejército del Pueblo.

MISIÓN: Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia.

ONU: Organización de las Naciones Unidas.

PAS: Plan de acción y Seguimiento del CONPES 3931.

PMI: Plan Marco de Implementación.

PNRSE: Política Nacional Para La Reintegración Social y Económica de Exintegrantes De Las FARC-EP.

PRVC: Programa para la Reincorporación de la Vida Civil.

SIGER: Sistema Integrado de Gestión.

ZVTN: Zonas Veredales de Transición y Normalización.

INTRODUCCIÓN

En el marco del conflicto armado interno en Colombia, se han desarrollado diferentes procesos de desarme, desmovilización, reintegración y reincorporación de varios grupos al margen de la ley, con resultados distintos según las circunstancias de cada caso, sin embargo, el más reciente corresponde a la reincorporación de los ex combatientes de las FARC-EP.

Los diferentes procesos de reincorporación de personas que militaban en grupos al margen de la ley en Colombia se han caracterizado por el intento de inclusión a la vida social y económica del país, por medio de diferentes programas estatales, que con el tiempo pierden vigencia e impacto en los beneficiarios. Esto permite identificar una necesidad de realizar un exhaustivo seguimiento y monitoreo, a las personas en proceso de reincorporación socioeconómica, en la medida que de ello depende el éxito del posconflicto. Al comprender la importancia de un proceso de reincorporación socioeconómica, es menester la existencia de modelos de seguimiento y monitoreo, que permitan identificar amenazas, retos, y aciertos en el desarrollo de estas políticas, además de servir como insumo para la toma de decisiones a las autoridades competentes en la implementación.

Teniendo en cuenta lo anterior, se identifican dos actores que utilizan modelos de seguimiento y monitoreo, en el actual proceso de reincorporación socioeconómica de los excombatientes de las FARC-EP, en primer lugar se encuentra la ARN (Agencia para la Reincorporación y la Normalización), la cual es una agencia estatal, adscrita a la Presidencia de la República, su mandato consiste en implementar y evaluar la política de reincorporación de los ex combatientes de las FARC-EP según lo dispuesto en el acuerdo Final. En segundo lugar, se encuentra la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, la cual tiene como mandato verificar la implementación de la reincorporación económica, social y política de la FARC-EP, siendo un elemento de acompañamiento internacional. Tanto la ARN y la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, tienen diferencias importantes, en la metodología, las directrices, la naturaleza misional, entre otras. Sin

embargo, se resalta que estos actores comparten un elemento en común, utilizar modelos de seguimiento y monitoreo al proceso de reincorporación.

El periodo comprendido entre el 2016-2018, que es el espacio de tiempo escogido para este trabajo de investigación, tanto la ARN, y la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, por diferentes razones, de contexto, influencias externas, y aprendizaje, han variado en sus prácticas en los modelos de seguimiento y monitoreo de la reincorporación socioeconómica de los ex combatientes de las FARC-EP.

Este trabajo de investigación tiene como preocupación central ahondar, establecer la causalidad e interpretar las diferencias, similitudes, y las razones de estas, en los modelos de seguimiento y monitoreo, de la ARN y la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, sobre la reincorporación socioeconómica de los ex combatientes de las FARC-EP, en la medida que de ello depende un relato veraz que se ajuste a la realidad sobre este proceso. Además, es importante mencionar que este trabajo de investigación tiene en cuenta el contexto por medio por el cual suscitaron estos eventos, que es un factor que puede influir en la toma de decisiones por parte de la ARN y la Misión de Verificación de las Naciones Unidas.

Para efectos de este trabajo de investigación, se tomará por parte de la ARN el proceso de esta entidad desde la firma del Acuerdo Final, punto de partida de este trabajo, por otra parte, en la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, se tomarán las dos misiones políticas con mandato del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que se han desarrollado desde la firma del acuerdo Final en Colombia. Tener en cuenta estos cambios de gobierno y de mandatos políticos, logrará desentrañar los cambios sucedidos en los modelos de seguimiento y monitoreo en el proceso de reincorporación socioeconómica de las FARC-EP. Junto a lo anterior, se demostrará las razones en los cambios y similitudes en los de seguimiento de la ARN y la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia.

De esta manera, este estudio iniciara con la descripción del caso de la reincorporación socioeconómica de las FARC-EP, posteriormente se postularon los antecedentes y el caso de

la ARN, y los antecedentes y el caso de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. Con ello se identificarán los diferentes niveles en las similitudes y diferencias en los modelos de seguimiento y monitoreo utilizados por estos, en el proceso de reincorporación socioeconómica de las FARC-EP.

Teniendo en cuenta lo anterior, bajo las nociones de políticas públicas, evaluación de políticas públicas, e implementación de políticas públicas, se busca resolver la pregunta de investigación de este trabajo:

¿En qué medida es posible determinar las razones de las variaciones en los modelos de seguimiento en la implementación del proceso de reincorporación socioeconómica de los excombatientes de las FARC-EP, entre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia y la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, en el periodo 2016-2018?

Para lograr dar respuesta a este interrogante, este trabajo de investigación se plantea un objetivo general, el cual consiste en determinar las razones de las principales diferencias y similitudes entre el modelo de seguimiento y monitoreo en la implementación del proceso de reincorporación socioeconómica de los ex combatientes de la FARC-EP, por parte de la Misión de las Naciones Unidas en Colombia y la Agencia para la Reincorporación y Normalización, en el periodo 2016-2018.

Para conseguir la consecución de este objetivo general, este trabajo tendrá en cuenta para su realización los siguientes objetivos específicos que consisten en: Explicar las nociones de políticas públicas, implementación, sistemas de seguimiento, y reincorporación, con base en diversos enfoques, que nos permitan realizar una reflexión sobre las categorías centrales. También, describir el caso de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia y la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, en el proceso de reincorporación socioeconómica de los excombatientes de las FARC-EP en el periodo 2016-2018. Además, analizar bajo un enfoque comparativo los modelos de seguimiento y monitoreo de la implementación del proceso de reincorporación socioeconómica de los ex combatientes de

la FARC-EP por parte de Misión de las Naciones Unidas en Colombia y la Agencia Nacional de Reincorporación y Normalización.

Este trabajo de investigación pretende realizar un aporte al campo de la implementación y evaluación de las políticas públicas, además de generar una reflexión en el ámbito de los modelos de seguimiento y monitoreo que utilizan entidades estatales y organismos internacionales, en los procesos de reincorporación de personas que estuvieron en grupos al margen de la ley. Con lo que a su vez permite generar recomendaciones tanto para las entidades estatales y a los organismos internacionales.

METODOLOGÍA

El método comparado consiste en desarrollar un análisis que tome como principio la razón, y logre cotejar una cosa con otra, en esta medida, es útil al verificar, o catalogar como incorrecto una creencia universal, así mismo concierne un proceso de establecer similitudes o diferencias (Sartori, 1994). Por otra parte, una de sus características principales es que permite un número reducido de casos, además es viable al analizar dos o más sociedades, comunidades, culturas, con el ánimo de identificar sus similitudes o diferencias y explicar sus causas (Lijphart, 1971).

Teniendo en cuenta lo anterior, este método es, en síntesis, un proceso de análisis sistémico, en donde como paso fundamental se debe elegir un conjunto de casos equiparables, donde las variables, deben ser controladas por el investigador, y estar sujetas a confrontarse (Collier, 2002).

En este sentido es menester realizar un extensa y detallada investigación para confirmar si lo que se busca comprar es de la misma clase, pues solamente es comparable aquello que pertenece al mismo género. De esta manera, es posible afirmar que existen criterios idénticos y que son susceptibles de comparar, de lo contrario, al no encontrar elementos homogéneos, el ejercicio es inválido. (Sartori, 1984).

Teniendo en cuenta lo anterior, bajo esta metodología, se procuró observar las diferencias, similitudes, y las razones de estas, entre los modelos de seguimiento utilizados por la ARN y la Misión de las Naciones Unidas en Colombia en el proceso de reincorporación

socioeconómica de las FARC-EP, durante el periodo comprendido desde la firma del Acuerdo Final hasta el 2018, por medio de las categorías de análisis de metodología, organización, mandato institucional, recopilación de información y procesos de consenso.

Este trabajo de investigación utilizó los siguientes instrumentos de recopilación de información. En un primer lugar, se sitúa las entrevistas semi estructuras las cuales se caracterizan en que el investigador cuenta con un guion temático que permite interactuar con el entrevistado, pero a su vez , las preguntas que se utilizan son abiertas, lo cual da la posibilidad a que se desarrollen respuestas más profundas; adicional a ello las entrevistas semi estructuradas al permitir salirse del orden inicial logra que se logren tener en cuenta información que el entrevistado provea sin que se hubiera presupuestado anteriormente. De esta manera, como fuente primaria, las entrevistas fueron realizadas a ejecutivos responsables en los modelos de seguimiento y monitoreo, tanto de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas, y en el partido político de las FARC.

En segundo lugar, como fuentes secundarias, se utilizó el análisis documental, el cual es un proceso que permite representar un documento desde una perspectiva diferente al original, con la finalidad de realizar un análisis que logre sintetizar, recuperar contenido, y abreviar el documento original. El análisis documental es una operación con fines científicos e informativos, en la medida que responde a conjunto de criterios preestablecidos que se enmarcan en la investigación, con el ánimo de establecer criterios que se buscarán en el documento original.

Es así como esta investigación realizará un análisis documental con el objetivo de valorar bajo las categorías de modelos de seguimiento y monitoreo, y de reincorporación presentados en los informes de gestión de la ARN¹, y La Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. Por otra parte, se analizará los siguientes documentos oficiales bajo las categorías mencionadas anteriormente, el documento CONPES 3931, el documento *Paz con*

¹ Se consultó el informe de gestión de la ARN del cuarto trimestre con cierre de vigencia del 2018, el cual es a su vez un balance del cuatrienio 2014-2018.

legalidad de la Presidencia de la República, y el *Plan Marco de implementación del Acuerdo Final* (PMI).

En relación con lo anterior, este trabajo de investigación compara los modelos de seguimiento y monitoreo, bajo las categorías de análisis de metodología, organización, mandato institucional, recopilación de información y procesos de consenso.

Por último, este trabajo revisará tesis, publicaciones académicas, y documentos especializados, que ayuden a comprender de manera más profunda el tema de investigación.

1. MARCO TEÓRICO

En el presente capítulo se procura hacer un marco conceptual, el cual se fundamentó en diversos enfoques, con la intención de identificar categorías centrales que nos permitan realizar un análisis comparativo de modelos de seguimiento. Teniendo en cuenta la identificación de las categorías, se pretende elaborar con ellas una discusión que nos lleve a plantear argumentos que logren explicar de manera simple, bajo cuáles condiciones y qué instrumentos de seguimiento, utilizan las diversas entidades gubernamentales o no gubernamentales.

En ese sentido se trabajará bajo tres ejes temáticos, el primero de ellos es la política pública, donde se hará una aproximación teórica a la definición de política pública, mostrando las diferentes concepciones que se han realizado, y cuál es la óptima para esta investigación. El segundo eje temático corresponde a la implementación de las políticas públicas, donde se desarrollarán y se expondrán los diferentes métodos que son aceptados por la comunidad académica; por último, el tercer eje temático hace referencia a la evaluación de las políticas públicas, donde se presentarán los diferentes enfoques de evaluación y a su vez determinar cuál es el más indicado para esta investigación.

1.1. Políticas públicas y Gestión.

Para entender las políticas públicas, es menester comprender la dificultad de su concepción para los países de habla hispana, ya que este término proviene del mundo anglosajón como

la mayoría de la bibliografía especializada, es por ello que en la traducción de política del español al inglés se encuentran tres términos con diferentes significados.

El primero de ellos es *policy*, el cual es el más adecuado para entenderlo en nuestro idioma como política pública, por otra parte, encontramos el término *politics*, que hace referencia a la lucha por el poder político, y por último *polity*, el cual es la esfera política del gobierno (Ordóñez-Matamoros *et al.*, 2013). Para efectos de este trabajo tomaremos el término *policy*.

Ahora bien, entendiendo las raíces epistemológicas de la política pública, se debe entender cuál es su definición, pero antes de ello vale la pena aclarar que existen diferentes definiciones en el mundo académico, cada una de ellas responden a diferentes lógicas, algunas a la tradición de la escuela norteamericana, otras a tradiciones europeas, y también encontramos unas más amplias y ambiguas que otras, es por ello que a continuación entraremos a presentar algunas de estas y por último, escoger cuál es la más idónea para efectos de la presente tesis.

En la escuela norteamericana una de las definiciones más difundidas es en la cual se entiende a las políticas públicas como “acciones gubernamentales – lo que los gobiernos dicen y lo que hacen en relación a un problema o controversia (*issue*)-” (Dubnick y Bardes, 1983, p.7), teniendo en cuenta la anterior concepción podemos constatar una de las características de la tradición norteamericana, el pragmatismo. Podemos también verlo reflejado en otra definición que hace parte de esta escuela, en la cual se afirma que la política pública es “una orientación deliberadamente seguida por un actor o por un grupo de actores al tratar un problema o una cuestión que les concierne” (Anderson, 2003, p.3)., es bajo estas dos concepciones que es posible identificar en la escuela norteamericana la concepción de la política pública como una acción del gobierno con el ánimo de solucionar cualquier tipo de problema público.

Por otra parte, se encuentran definiciones más simples que determinan a las políticas públicas como “la acción de las autoridades en el seno de la sociedad” (Meny y Thoening, 1992, p.8) sin duda una visión en cierta medida simplista del campo de las políticas públicas. Por otra parte, podemos mencionar la propuesta por realizada por Dye quien define a este campo

como “ todo lo que el gobierno hace o deja de hacer” (Dye, 1992, p.2), bajo esta última definición es posible identificar una concepción más amplia, pues se afirma que también es política pública lo que el gobierno deja de hacer, resulta así una nueva visión que en la cotidianidad tanto de la académica como en la práctica es poco usada.

A diferencia de lo anterior, se encuentra la escuela europea, la cual se sitúa en una posición más proclive a definir a las políticas públicas como un proceso, con objetivos, además de contener un método, que en mi opinión es la más acertada en la medida que se acerca más a la realidad; es en este sentido que ellos entienden en este campo de estudio que “ una política pueda ser considerada como una política pública es preciso que en un cierto grado haya sido producida o por lo menos tratada al interior de un marco de procedimientos, de influencias y de organizaciones gubernamentales” (Hogwood, 1984, p.23).

Otros autores, se enmarcan en esta visión de la escuela europea de las políticas públicas, la definen como “designa el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir dispositivos político-administrativos coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos” (Muller y Surel, 1998, p.13), y además bajo esta misma línea argumentativa donde los procesos, las instituciones, objetivos y métodos confluyen en la definición de las políticas públicas, se encuentra la siguiente definición:

Un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (Roth, 2004, p.26)

Otro aspecto fundamental que se debe tomar en cuenta a la hora de hablar de políticas públicas es la gestión de estas políticas, entendida como “la combinación estratégica, inteligente y económica de los diferentes recursos públicos a fin de obtener un resultado o producto final susceptible de resolver el problema colectivo en cuestión” (Subirats, Knoepfel, Larrue, y Varonne, 2008, p.91).

En este sentido, a la hora de llevar a cabo las acciones necesarias para la implementación, el actor público o privado tiene a su disposición un conjunto de recursos, como económicos, legales y políticos, e incluso el talento humano.

Los recursos que intervienen en la gestión son escasos y limitados, además que todos no son siempre utilizados, lo cual es una decisión del gestor. Teniendo en cuenta lo anterior, es importante resaltar, identificar y mencionar a grandes rasgos los recursos que se encuentran en la gestión pública.

El primero de estos es el jurídico, el cual ejerce el gestor público por naturaleza y se respalda de la ley que dota de la legitimidad necesaria para emprender cualquier acción en la sociedad. Por otra parte, otro recurso es el talento humano, el cual debe ser técnico, especializado y profesional, en donde el proceso de reclutamiento, formación y capacitación debe ser constante, bajo los estándares mencionados anteriormente, pues ya que la gestión pública requiere de profesionales con los conocimientos técnicos suficientes para lograr una gestión adecuada (Subirats, 2008).

El siguiente recurso que es fundamental en la gestión pública es el recurso económico, el cual consiste en las finanzas públicas y una contabilidad analítica que permite que estos recursos se utilicen de manera eficiente. Además, el recurso del consenso permite concertar entre los diversos actores, beneficiarios, sociedad civil y demás participantes en la política pública. Por último, el recurso tiempo se entiende como la logística y cronograma que se deben tener en cuenta como factor primordial en la gestión. Estos recursos reseñados de manera fugaz deben manejarse de manera sostenible y adecuada pensando en un proyecto de largo plazo (Subirats, 2008).

De esta manera, teniendo en cuenta todos los recursos descritos anteriormente, si se utilizan y se gestionan de manera adecuada permite que el gestor realice una intervención exitosa, es bajo esta perspectiva de recursos que se debe guiar cualquier actor privado o pública que decida realizar cualquier tipo de acción pública.

Los recursos descritos y su correcta administración corresponden a una guía técnica que permiten utilizarse como un marco conceptual y metodológico que el autor presenta de

manera legible y sencilla, para que sirva de modelo útil para la correcta gestión de políticas públicas, además de lo anterior un aspecto fundamental de la gestión de las políticas públicas, son los sistemas de seguimiento y monitoreo, que utiliza diferentes herramientas como los indicadores, que permiten realizar una evaluación pertinente durante la implementación y la gestión de las políticas públicas, tales conceptos se ahondará más adelante.

1.2 Evaluación de políticas públicas

Las reformas neoliberales de los años noventa, trajo consigo diversas innovaciones para la época la evaluación de políticas públicas, que buscaba en su concepción general “agente con recursos limitados provocó que se altera el accionar del Estado traduciéndose en la exigencia de mayores niveles de eficiencia por parte de las autoridades públicas” (Roht *et al.*, 2013, p.38).

Cabe la pena aclarar, que la evaluación de las políticas públicas tiene como inicio en la ley federal de los Estados Unidos², que obligaba a realizar una evaluación de las políticas públicas que financiaba el gobierno federal. En ese marco empezó a normalizarse la evaluación, en un inicio tomando solo en cuenta las políticas públicas de educación, para posteriormente, expandirse a otros sectores, como la seguridad, vivienda, salud entre otros (Ballart, 1996).

Teniendo en cuenta su origen, pasaremos a definir qué entendemos por evaluación de políticas públicas, encontramos en la literatura especializada diferentes autores como organismos internacionales que definen el concepto, por el ejemplo, algunos la definen como una disciplina, “que se ocupa de recolectar, verificar, e interpretar la información sobre la ejecución y eficiencia de las políticas públicas y programas públicos” (Majone, 2005, p.214), en este caso el autor nos presenta una conceptualización un tanto abstracta en la medida en que es demasiado general en lo que corresponde a un proceso de evaluar una política pública.

Por otra parte, otra definición más pertinente que se encuentra en el campo académico, describe que la evaluación de políticas públicas es una “cuidadosa valoración retrospectiva

² Ley federal de reorganización legislativa de 1970 (Legislative Reorganization Act).

de los méritos, importancia y valor de la aplicación, productividad y resultados de las intervenciones gubernamentales, que se pretenden desempeñe un papel en futuras situaciones y acciones prácticas” (Vedung, 1997, p.19); ese sentido, en cierta medida esta definición de evaluación de políticas públicas es más compleja, pues abarca diferentes etapas, objetivos y usos, con los cuales se pretenden una mayor reflexión a la hora de las tomas de decisiones futuras, pues se cuenta con mayor información.

Ahora bien, posteriormente a la definición, es de vital importancia identificar los diferentes tipos de evaluación de políticas públicas, en la academia se ha establecido tres diferentes tipos: el primero de ellos es la evaluación ex ante la cual se realiza cuando todavía no se ha implementado la acción gubernamental; el segundo tipo es la evaluación concomitante, esta se desarrolla mientras es implementada la política pública y, por último, encontramos la evaluación ex post, la cual se aplica cuando ya fue ejecutada la política pública (Roht *et al.*, 2013).

Por otra parte, es importante mencionar los diferentes modelos de evaluación de políticas públicas. De manera muy breve se hará una explicación de cada uno de ellos, con el ánimo de conocer los principales modelos que se utilizan en la actualidad, y hacer énfasis en un par de ellos que serán de vital importancia comprender para la realización de esta investigación.

Vedung (1997) nos presenta en su libro dos modelos principales, el primero de ellos es el modelo económico, del cual se desprende el modelo de productividad y el modelo de eficiencia, el cual es una optimización de los costos, la efectividad y la eficiencia; por otra parte está el modelo de eficacia, el cual se divide en cuatro categorías el primero de ellos, es la evaluación de metas que se puede realizar con un modelo de consecución de objetivos o un modelo de efectos colaterales, también existe el modelo de evaluación sin objetivos, el modelo orientado al cliente y el modelo del participante. Los modelos económicos presentados anteriormente prestan más atención a los costes y la efectividad de las acciones gubernamentales, mientras tanto para los modelos de efectividad no es su objetivo los costes de cualquier programa si no si se cumplió con lo presupuestado desde un inicio, o sus efectos colaterales entre otros objetivos.

Por otra parte, para dimensionar de manera más amplia y compleja, la discusión sobre la evaluación de las políticas públicas, el Banco Mundial (2004) nos presenta una serie de tipos de evaluación, métodos de recopilación de datos y marcos analíticos para el seguimiento y evaluación.

Sintetizando dicha información se logra identificar tres instrumentos valiosos para esta investigación, el primero de ellos son los indicadores de desempeño los cuales son un mecanismo que logra medir resultados, productos, procesos o efectos de un programa por medio de la recopilación de datos, puede ser utilizando la herramienta de encuestas formales, logra identificar aciertos y desaciertos en el progreso de un programa o proyecto, para posteriormente tomar decisiones correctivas. Por otra parte, encontramos el método de encuestas formales el cual es una herramienta que permite recopilar información con frecuencia, con el ánimo, por ejemplo, de conocer las condiciones de un grupo de personas seleccionado anteriormente. Complementario a este, el informe nos presenta el método de evaluación rápida que consiste en obtener comentarios, visiones y opiniones de los beneficiarios de un programa con el ánimo de recopilar información para la toma de decisiones (Banco Mundial, 2004).

Ahora bien existe una diferenciación de los diferentes indicadores, en cuanto a la categoría que busca medir, estos se pueden identificar en los siguientes tipos de indicadores cada uno de ellos con sus características particulares, entre ellos encontramos, indicadores de gestión, de producto, indicadores de impacto, indicadores de proceso, de calidad, de desempeño, indicadores de eficiencia, indicadores de eficacia e indicadores de efectividad, teniendo en cuenta los anteriores tipos, de los cuales la mayoría gozan de consenso académico, vale la pena resaltar que cada uno de ellos va a permitir valorar un categoría o temática diferente, es por ello que es fundamental conocerlos a profundidad , pues de lo contrario se mediría incorrectamente una situación o realidad (Huffington, *et al*, 2016).

1.3 Implementación de políticas públicas

Una primera aproximación para definir la implementación dice que es “el proceso de interacción entre el establecimiento de objetivos y las acciones emprendidas para

alcanzarlos” (Pressman y Wildavsky, 1973, p.21), en esta definición podemos identificar como se pone énfasis en la realización de acciones con el ánimo de alcanzar los objetivos formulados en el diseño de la política pública, pero por otra parte encontramos otros autores que nos presentan la implementación como una conjunción de diferentes actividades o acciones, como por ejemplo la siguiente que afirma que es “aplicar un programa de acción a un problema planteado” (Thoenig, 1985, p.30), con esta concepción observamos que en cierta medida también se considera a la implementación como un conjunto de acciones enmarcadas en un plan con el objetivo de resolver un problema en específico.

También es necesario mencionar cómo en la implementación de las políticas públicas entran en juego diversas pujas por relaciones de poder entre diversos actores que hacen parte de la implementación, como es la sociedad civil, los burócratas, el sector privado entre otros, es por ello que es menester “la caracterización de los procesos de implementación o puesta en práctica como procesos Inter organizativos y la consideración de la negociación entre los actores como variable clave” (Subirats, 1989, p.108). Es de esta manera como identificamos que es fundamental entender las relaciones, intereses, y pujas por poder dentro de la implementación de las políticas públicas.

Por otra parte, es importante mencionar los enfoques más relevantes que se utilizan en la implementación, el primero de ellos es el enfoque *Top-down*, el cual consiste en un modelo ideal donde tiene como características principales, en primer lugar que los tomadores de decisiones tomen un control de los recursos, personas y agencias y demás actores que intervengan en la implementación, es decir debe existir una organización unitaria con líneas y directrices claras, comunicación directa con los actores involucrados, y una autoridad visible (Parsons, 2007).

También es relevante ahondar en el enfoque *Bottom-up de abajo hacia arriba* en dicho enfoque al contrario que el explicado anteriormente, su principal característica es lograr un consenso entre todos los actores, con el objetivo de generar una construcción con los eslabones que participan en el proceso de la implementación, así de esta manera el proceso está en una constante retroalimentación que en definitiva mejorar los estándares y cumplimiento de los objetivos propuestos (Parsons, 2007).

Además, existen los modelos híbridos, estos se caracterizan por, “entre los dos grandes extremos del espectro se encuentran modelos de implementación, llamados híbridos, los cuales intentan dar cuenta de escenarios más realistas de implementación”(López y Huffington, 2016, p.11), teniendo en cuenta lo anterior, se puede identificar como los modelos híbridos intentan interiorizar las nuevas realidades entre la relación de mercado, sociedad, y Estado, además de la existencia de fenómenos, actores y problemáticas complejas en la actualidad, es por ello que los modelos híbridos intentan, responder de manera más adecuada a estos desafíos, entre los diferentes modelos se encuentra por ejemplo el enfoque de gobernanza (López y Huffington, 2016).

El modelo de gobernanza consiste en “la capacidad de la interacción de actores estatales, privados y de la sociedad civil para logro de objetivos comunes; de igual forma recibe también la denominación de buen gobierno.”(López y Huffington, 2016, p.19), bajo esta perspectiva se identifica que el modelo de gobernanza intenta generar un lazos y comunicación abierta entre los actores más importantes de la sociedad, el Estado, los privados y la sociedad civil con el ánimo de solucionar los problemas que los aquejan o competen. Este modelo es importante mencionarlo en la medida que es una solución a la confrontación histórica entre los modelos de *Top-down* y *Bottom-up*, ya que la gobernanza permite que interactúen tanto la sociedad civil, el Estado y la empresa privada, aliviando asperezas y consensuando intereses.

Para ello, el modelo de gobernanza tiene como principios, amplia participación de los privados³, una inclinación hacia el mercado, es decir privatizaciones, alianzas público privadas, por otra parte, el fortalecimiento de los canales de comunicación, pues esta empodera a la ciudadanía a ejercer una mayor participación en la toma de decisiones, como también ejercer un sistema de seguimiento y control, y por último podemos mencionar también como características fundamentales de la gobernanza, en primer lugar la importancia de la gestión por resultados y la descentralización con el ánimo de mejorar la prestación de bienes y servicios (López y Huffington, 2016).

³ Se hace referencia a las empresas y capital privado que puede generar inyección de recursos para el desarrollo de bienes públicos.

También se hace mención de manera muy breve sobre los enfoques gerencialistas, los cuales integran al sector público, herramientas y prácticas del sector privado, insertando una perspectiva empresarial en la administración pública, los tres principales enfoques con estas características son la gestión operacional, la gestión corporativa y la administración de personal, cada una de ellas con matices y principios propios, pero con raíces del sector privado (Parsons, 2007).

Ahora bien, otro modelo que integra de manera coherente los modelos de *Top-down* y *Bottom-up*, es el presentado por Stoker (1989), quien propone una integración entre estos dos modelos que se creían antagónicos, tomando características principales de estos, para ello crea el modelo de régimen de la implementación.

El principal concepto que propone Stoker en su modelo consiste en la cooperación, pues afirma que en el escenario internacional la cooperación es el método como se solucionan problemas y se consiguen resultados tangibles, él afirma que en la implementación donde se encuentran diferentes actores interactuando constantemente, existen pujas y conflictos, que en última instancia afectan la implementación, “el conflicto entre organizaciones -que implica una muy baja probabilidad de éxito en cualquier punto de la secuencia- disminuye la posibilidad de éxito en la implementación” (Stoker, 1993, p.382).

Además, identifica cómo en la implementación cada actor cuenta con intereses propios, lo cual dificulta el cumplimiento de los intereses comunes, “Las situaciones que involucran múltiples participantes son también más difíciles de organizar con el fin de satisfacer los intereses comunes, puesto que en esos casos aumentan los costos de transacción y del intercambio de información” (Stoker, 1993, p.398), teniendo en cuenta esto, podemos identificar como en la implementación que cuando concurren diferentes participantes, existen diferentes riesgos para el éxito de esta.

Es por ello por lo que Stoker, plantea la cooperación y colaboración como punto clave con el cual la implementación se desarrolle de manera más adecuada, es porque uno de los objetivos del modelo de régimen de implementación es, “determinar la manera en la que los

participantes en la implementación pueden llegar a colaborar eficazmente para alcanzar los objetivos de la política.” (Stoker, 1993, p.409).

A partir del modelo “régimen de la implementación” aporta, un enfoque capaz de ser flexible, integrar valores de los diferentes actores, y convertirse en una opción válida que combina elementos normativos y positivos (Stoker, 1989).

Dicho lo anterior, se puede apreciar el valor del modelo régimen de implementación, pues ya que este aboga por el consenso, el diálogo, la comunicación, y la capacidad que diferentes actores encuentren intereses comunes con el ánimo que se generen incentivos positivos para la consecución de objetivos, bajo esta premisa que el autor la llama “cooperación”, se pretende que la implementación sea exitosa.

1.4 MARCO CONCEPTUAL

1.4.1 Modelos de seguimiento y monitoreo en las políticas públicas

Los modelos de seguimiento y monitoreo son un aspecto fundamental en la etapa de implementación, pues estos constituyen una oportunidad para mejorar los procesos, ya que recaban información constantemente e influyen en la toma de decisiones. Para lograrlo, los sistemas de seguimiento y monitoreo deben contener ciertas características fundamentales, entre ellas, la capacidad que recaben percepciones, calidad del servicio, aceptación social, estructura de procesos, análisis de información y redes. Estos elementos deben incorporarse en los modelos de seguimiento y monitoreo, con el ánimo que sean integrales y holísticos, así logran que el curso de la implementación tome cambios positivos, con el fin de llevar un proceso exitoso (López y Huffington, 2016).

Desde una perspectiva más práctica, algunos autores catalogan al seguimiento como “el seguimiento es una actividad relacionada con la gestión de los programas y acciones a evaluar, que se hace, además, de forma interna, permanente y continua, y que no implica enjuiciamiento sistemático” (Bustelo, 2003, p.9). Desde esta perspectiva más pragmática, la cual se sitúa en el marco de la implementación de un programa o acción del Estado, proporciona una visión técnica y especializada que, desde el punto de vista de otro autor de corte técnico define, “La monitorización implica las comprobaciones de los vínculos reales

en la cadena de implementación, pero, en particular” (Vedung, 1997, p.173). Teniendo en cuenta lo anterior, el autor expone como el sistema de seguimiento y monitoreo es el mecanismo por medio del cual es posible identificar si en la cadena de implementación de la intervención que se está dando corresponde con lo que se había presupuestado desde un inicio, si realmente dicha intervención involucra a los beneficiarios que se contemplaron en el diseño del programa o la política pública.

Desde una visión más simplista, es posible catalogar al sistema de seguimiento y evaluación como una “evaluación del proceso en el cual se efectúa el escrutinio de la totalidad del proceso de puesta en práctica” (Vedung, 1997, p.173). Al entender este concepto bajo esta categoría es posible comprender que su objetivo primordial se sitúa en la ejecución y en la intervención de cualquier programa, proyecto o política pública, con el ánimo de identificar si realmente la intervención tiene acceso a la población que priorizo en un inicio, en la etapa de diseño, y con ello realizar una corrección en el proceso de implementación, al contrastarse si realmente las acciones son las adecuadas o por el contrario si lo intervención no corresponde con lo presupuestado (Vedung, 1997).

En el conocido texto de Evert Vedung⁴, se identifican cinco fases que son fundamentales para realizar un proceso de seguimiento y monitoreo. La primera de ellas consiste en identificar de manera clara y legible el paso a paso de la implementación que se vaya a realizar. La segunda fase consiste en escoger de manera inteligente y racional la estrategia de seguimiento y monitoreo, lo cual consiste en construir un conjunto de requisitos que deben llevarse a cabo para el éxito de la intervención, para posteriormente velar por que dichos requisitos se realicen y se materialicen. La tercera fase responde a la recopilación y análisis de datos, en esta etapa, a la hora de elegir el método, es indispensable tener en cuenta que “las fuentes de información y los métodos de recopilación de datos que utilizamos depende de las preguntas que formulemos” (Vedung, 1997, p.185). En la cuarta fase se constata el cumplimiento a cabalidad de los requisitos que se eligieron en la fase dos, explicada anteriormente. La última fase, la quinta, corresponde a una auditoría interna del evaluador en el que examina con

⁴ Texto traducido a más de 22 idiomas, y materia prima de ininidad de manuales de evaluación en las sociedades democráticas más reconocidas del mundo.

detalle el correcto cumplimiento de las fases de anteriores, como mecanismo de regulación, constatación y evaluación (Vedung, 1997).

Adicional a las categorías descritas anteriormente, es fundamental mencionar otro elemento de suma importancia para el análisis de los modelos de seguimiento y monitoreo, el cual es el consenso, entendido como la capacidad de confluir los intereses de diversos actores que se ven inmiscuidos en la implementación. Es por ello que en un modelo de seguimiento y monitoreo se debe contemplar el universo entero de los participantes, como por ejemplo el sector privado, universidades, sociedad civil, autoridades locales y nacionales. De esta manera, estos proveen información de sus procedimientos internos, que al final complementan los modelos de seguimiento y monitoreo por medio de mesas de trabajo conjuntas (Subirats, 1989; López y Huffington, 2016).

Además, los sistemas de seguimiento se encuentran en escenarios en los que participan una multiplicidad de actores, los cuales actúan bajos sus intereses particulares, en la medida en que algunos actores corresponden a instituciones u organismos internacionales. Estos actúan bajo la tutela de sus órganos de control, o su mandato específico, lo cual limita su capacidad de actuación (Pérez y Maldonado, 2015, p.19).

Es bajo esta perspectiva que se debe tener en cuenta e identificar, cómo en el momento del seguimiento y monitoreo, diversos intereses y actores confluyen, lo cual sitúa un proceso de cambios continuos. La bibliografía especializada resalta estos rasgos fundamentales, “el seguimiento y la evaluación de programas y políticas públicas se llevan a cabo mediante la interacción de múltiples actores con intereses, mandatos, e incentivos diversos” (Pérez y Maldonado, 2015, p.19).

Es fundamental identificar en los sistemas de seguimiento y monitoreo los indicadores, estos corresponden a una categoría en sí misma, sin embargo, a continuación, se hará una descripción breve y concisa sus principales aspectos.

Los indicadores son el resultado de un proceso de medición de un fenómeno determinado, con la “característica central y es su capacidad para contener información relevante en el conocimiento y la comprensión del hecho, no toda medición se considera indicador,

solamente aquellas mediciones que proveen información directa” (Huffington y López, 2016, p.5). Además, los indicadores deben elaborarse bajo un fuerte componente técnico y metodológico para cada caso, teniendo en cuenta las características coyunturales y de contexto en el cual van a hacer utilizados (Huffington y López, 2016).

Los indicadores pueden ser cuantitativos o cualitativos. Las principales características consisten, en primer lugar, en sintetizar o simplificar la realidad que desean evaluar o medir; es decir, debe enfocarse en la observación de una sola dimensión. Por otra parte, la medición otra característica fundamental, permite que el indicador sea sujeto de comparación con otro periodo de tiempo, o metas que se haya planteado en la investigación. Por último, debe ser de fácil transmisión, en la medida en que la información recabada por el indicador es materia prima para la toma de decisiones en las instancias públicas y privadas, ya sea de una política pública, programa o proyecto (DANE, 2008).

Por otra parte, según el DANE (2008) los objetivos primordiales de un indicador se pueden describir de la siguiente manera, en primer lugar, son útiles en la medida en que son fuentes de información para la toma de decisiones de las autoridades competentes que deseen verificar, monitorear o evaluar un programa, proyecto o política pública que esté en marcha, ya sea para su corrección o para confirmar los éxitos de la intervención. En segundo lugar, se identifica otro objetivo fundamental de los indicadores, el cual corresponde al monitoreo de las metas trazadas que permite seguir en tiempo real la consecución o no de los objetivos planteados.

Existen diferentes tipos de indicadores, pero se explicará de manera breve y concisa los indicadores que miden la realización de productos de la intervención, es decir, los que evalúan los *inputs*, *outputs*, y *outcomes*. Entre ellos se encuentran los indicadores de insumos, los cuales miden los recursos de toda índole que son necesarios para el cumplimiento de los objetivos. También se encuentran los indicadores de procesos, los cuales evalúan el desempeño de la intervención o acción pública. Por otra parte, los indicadores de productos dan cuenta de los bienes y servicios entregados o realizados. Por último, los indicadores de impacto se encargan de medir los resultados que se ocasionaron por la intervención (Bonney y Armijo, 2005).

Es en este punto los indicadores se convierten en un elemento esencial de los modelos de seguimiento y monitoreo, en la medida que son el instrumento principal para la recopilación de información útil para la toma de decisión de los hacedores de programas, proyectos y políticas públicas. Si bien es cierto que existen otros instrumentos de recolección de información en los modelos de seguimiento y monitoreo, los indicadores son los más usados, tanto por entidades gubernamentales como por el sector privado y los organismos internacionales⁵.

Estas categorías de análisis serán las escogidas para desarrollar este trabajo de investigación, pues corresponden a una base conceptual a la hora de analizar e interpretar cualquier sistema de seguimiento y monitoreo, como se lo propone este trabajo de investigación. Si bien es cierto que en diferentes contextos y según el tipo de intervención cambia el sistema de monitoreo, existen unos parámetros o conceptos fundamentales que se deben de cumplir para que se considere que dicho sistema cumpla con estándares técnicos avalados internacionalmente y aceptados por la comunidad académica⁶.

1.4.2. Construcción de paz

El concepto de construcción de paz ha sido desarrollado de manera extensa por la literatura especializada, entre ellos académicos, organismos internacionales, instituciones nacionales, han reflexionado y creado documentos y principios sobre este concepto. Sin embargo, Johan Galtung y Jean Paul Lederach, brillantes académicos, han marcado la pauta a la hora de servir como fuente primaria del concepto de construcción de paz en innumerables investigaciones, artículos científicos y en la vida académica en general.

Estos académicos definen la construcción de paz como “un emprendimiento político que tiene como objetivo crear paz sostenible enfrentando las causas estructurales o profundas de los conflictos violentos a partir de las capacidades locales para la gestión pacífica de los mismos” (Galtung, 1976, p.297). Aquí es posible identificar el elemento de la solución de las causas primarias de los conflictos violentos, como método primordial para la superación de

⁵ Textos como Banco Mundial. (2004). *Seguimiento y Evaluación: instrumentos, métodos y enfoques*. Washington, D.C, EEUU: OEDPK.

⁶ Se refiere a investigaciones académicas, indexadas y con difusión en revistas científicas especializadas.

los mismos. Además, Adell (2011) define que “La construcción de paz tiene sus bases normativas en la concepción de la seguridad humana, es decir, busca proteger a las personas, en particular las civiles, de los riesgos y amenazas originadas por las situaciones de criminalidad, violencia política y conflictividad armada” (p.21). Esta visión sitúa a la construcción de paz como la capacidad de brindar una protección holística a los civiles, entendiendo la protección holística, como seguridad física, medios para el desarrollo de sus capacidades y libertades, además de sus derechos políticos, los cuales pueden ser vulnerados, por criminales, por la violencia partidaria o grupos armados de grandes dimensiones.

Bajo esta perspectiva, el autor plantea que, en las sociedades profundamente divididas por conflictos violentos, donde “Los conflictos se caracterizan por una intensa animosidad profundamente arraigada, miedo y estrictos estereotipos” (Lederach, 2007, p.58), y ambos bandos conviven en un mismo territorio, se hace indispensable el paso de convertir estas relaciones de temor, miedo, odio y estereotipos, a relaciones más pacíficas, de cooperación, creación de oportunidades para las partes. Por último, la reconciliación es el objetivo de la construcción de paz a grandes rasgos para Lederach.

El concepto de reconciliación de Lederach desarrollado en su libro *Construyendo la paz Reconciliación sostenible en sociedades divididas*, define este concepto como “La reconciliación como encuentro plantea que el espacio para admitir el pasado e imaginar el futuro son los ingredientes necesarios para reconstruir el presente” (Lederach, 2007, p.61), es decir plantea la necesidad que las sociedades divididas por conflictos violentos deben desarrollar un proceso donde en primer lugar, los bandos admiten los hechos traumáticos y responsabilidades del pasado, se planten el futuro que desean, para que luego bajo estos parámetros construyan el presente, esto a grandes rasgos es el proceso de reconciliación el cual tiene una vital importancia en la construcción de paz pues es bajo este marco que permite a las sociedades superar conflictos violentos, tal como lo afirma el autor “El marco debe tratar los aspectos relacionales de la reconciliación como principal componente de la construcción de la paz.” (Lederach, 2007, p.58).

Bajo los elementos descritos anteriormente, los cuales constituyen los aspectos fundamentales de un proceso de reconciliación, implementados adecuadamente generan un

espacio en el cual los actores comunicaran sus experiencias traumáticas, y a su vez permitirá el entendimiento, la verdad y la misericordia entre los bandos, con lo cual las relaciones pre existentes de odio, temor y resentimiento, cesarán en la medida que las partes se sinceren y generen los espacios necesarios para la paz, la verdad, y la planificación de un futuro promisorio compartido, es de esta manera por medio de la reconciliación que se genera un proceso de construcción de paz, en la medida que la generación de relaciones entre los adversarios, inspirara la visión de un futuro en convivencia, lo cual servirá como método para superar el pasado conflictivo (Lederach, 2007).

Ahora bien, otro concepto mencionado en el libro de Lederach *Construyendo la paz Reconciliación sostenible en sociedades divididas*, el cual es vital importancia para esta investigación, es el de transformación, entendido como “el concepto de transformación, destacando el objetivo de mover a una población determinada desde unas condiciones de extrema vulnerabilidad y dependencia a una situación de autosuficiencia y bienestar” (Lederach, 2007, p.109)

1.4.3. Procesos de DDR.

Los procesos de desarme, desmovilización y reintegración (DDR), se han realizado en todos los continentes con el ánimo de superar conflictos violentos, en la mayoría de las ocasiones se implementa por medio de organismos internacionales⁷ y agencias del Estado. Los procesos de DDR se pueden definir como:

el objetivo del proceso de DDR es contribuir a la seguridad y la estabilidad en los entornos posteriores al conflicto para que pueda comenzar la recuperación y el desarrollo. El desarme, la desmovilización y la reintegración de los combatientes juntos conforman un proceso complejo con dimensiones políticas, militares, de seguridad, humanitarias y socioeconómicas (ONU, 2014, p.24).

Teniendo en cuenta lo anterior, los procesos DDR, también sirven como un mecanismo que brinda seguridad a los excombatientes para realizar de manera exitosa el tránsito entre el

⁷ La mayoría de los casos se realiza a través de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, en la actualidad existen 14 misiones de este tipo, puede consultar más información al respecto en: <https://peacekeeping.un.org/es>

conflicto y la paz, pues ya que estos van a estar vulnerables a diferentes factores, es por ello que el DDR ayuda a la sociedad a incorporar a los excombatientes a un proceso de incorporación a la vida civil, además de “un proceso de desarmado integral de los combatientes, preparándonos para la vida civil y proporcionarles oportunidades para la vida social y sostenible” (ONU, 2014, p.24).

Es decir, después del desarme y desmovilización los excombatientes entran a un escenario en donde deben recibir formación y capacidades para integrarse adecuadamente a la vida económica y social de la sociedad, bajo una perspectiva sostenible en el tiempo (ONU, 2014). Además de lo anterior, el DDR establece unos parámetros mínimos, por ejemplo, la creación de un sistema de control y gestión del desarme y de las armas recolectadas, pues el desarme consiste en la recopilación de todas las armas de toda índole, que portan los actores en el conflicto, posteriormente se realiza un proceso de desmovilización, que consiste a grandes rasgos en el agrupamiento de los combatientes en centros de acogida y campamentos adecuados para su desvinculación del conflicto (ONU, 2014).

Por último, se realiza el proceso de reintegración el cual consisten en “La reintegración es el proceso mediante el cual los excombatientes adquieren la condición de civil y obtienen empleos e ingresos sostenibles” (ONU, 2014, p.25). En este sentido, se denota el carácter social y económico en un proceso de reincorporación, pues en este se debe proveer el conocimiento técnico, y formativo, para que los excombatientes logren acoplarse a la sociedad civil, tanto el ámbito educativo y el acceso al empleo, son los grandes retos, en la medida que esta etapa se enmarca en el desarrollo de una sociedad.

De esta manera, la reintegración requiere de proyectos a largo plazo además de consensos nacionales, que logren que el proceso de reintegración no se diluya en el tiempo, además de la participación de asistencia y acompañamiento internacional (ONU, 2014), puestos estos últimos brindan las herramientas necesarias para el correcto cumplimiento del DDR.

Otro aspecto importante, radica en reconocer la voluntad política como un factor clave en los procesos de DDR, pues ya que su correcta implementación depende en gran medida del cumplimiento de lo pactado por las partes, “DDR es esencialmente un proceso impulsado por la política, y su éxito depende de la Voluntad de las partes en el conflicto de desmilitarizarse después de un conflicto” (ONU, 2014, p.25).

En este sentido, el compromiso de las partes inmersas en el conflicto, y cumplimiento de las negociaciones de paz, son en primer lugar un factor clave para el correcto cumplimiento de los procesos de desarme, desmovilización y reintegración, es por ello que en la mayoría de los casos el acompañamiento internacional es determinante para monitorear y verificar el cumplimiento de los acuerdos por las partes.

2. DESCRIPCIÓN DE CASOS

Colombia ha realizado a lo largo de las últimas décadas varios procesos de reincorporación a la vida civil de grupos al margen de la ley⁸, ello ha significado para el Estado adquirir un cúmulo de experiencias, errores y aciertos, que en última instancia ha conllevado a que en la actualidad las prácticas que se realizan en el proceso de reincorporación sean el producto de una elaborada metodología desarrollada en los años recientes. Por otro lado, los organismos internacionales desde finales del siglo XX han realizado decenas de intervenciones y mediaciones en conflictos violentos en todos los continentes, guiando procesos a la pacificación, y a la reincorporación de los excombatientes, experiencias como las de Centroamérica y África, han ayudado a que se construyera una metodología, y conjunto de buenas prácticas que sean replicadas en conflictos actuales.

De esta manera el actual proceso de reincorporación que se realiza en Colombia significa una oportunidad para que tanto la experiencia adquirida por las agencias del Estado y los organismos internacionales, sirvan de insumo fundamental para implementación las buenas prácticas que se han desarrollado, en especial en los modelos de seguimiento y monitoreo.

2.1 Reincorporación de las FARC-EP

En el Acuerdo Final firmado en el teatro Colón en noviembre del 2016, entre el Estado de Colombia y las FARC-EP, entre otras disposiciones establece la reincorporación de los excombatientes, la cual quedó establecida como un proceso integral que abarca aspectos sociales, económicos y políticos, todo ello con el ánimo de generar un “fortalecimiento del tejido social en los territorios, a la convivencia y la reconciliación entre quienes los habitan”

⁸ Véase más en, Nussio, E. (2013). Desarme, desmovilización y reintegración: políticas y actores del postconflicto. Bogotá: Colombia: Colombia Internacional. ISSN 0121-5612.

(Mesa de Conversaciones en La Habana, 2016, p.69). Además de ello las familias de los excombatientes se verán beneficiados, así como las comunidades locales, y la democracia misma del país.

Para realizar el componente colectivo el acuerdo estableció la creación de ECOMUN la cual será una organización de economía social y solidaria que tuvo como objetivo ayudar en lo económico y social a la reincorporación, según el acuerdo final afirma, para ello se diseñó crear una institución que velará por el cumplimiento de este proceso, con el nombre del Consejo Nacional de Reincorporación, CRN según las siglas, esta entidad desde su creación y por mandato del Acuerdo Final ha estado integrado por dos miembros del Gobierno y dos miembros de las FARC, quienes han tenido la tarea de realizar el monitoreo y seguimiento al proceso (Mesa de Conversaciones en La Habana, 2016).

El partido tiene incidencia en algunas instancias creadas a raíz del proceso, por ejemplo una es el consejo nacional de reincorporación la mitad de ese consejo es componente de FARC, la otra mitad es del Gobierno, fundamentalmente de la ARN, entonces pues el consejo nacional de reincorporación tiene a su cargo la reincorporación de los exguerrilleros, ellos tratan de hacer milagro, nosotros tenemos dos tipos de exguerrilleros, los que están en los espacios territoriales de capacitación, en las zonas rurales, que son en total 26 en todo el país, que es la gente que se quedó en el campo tratando de hacer proyectos productivos, tratando de hacer una nueva vida en paz, produciendo, de pronto incidiendo en la vida de las comunidades. (Ver anexo N°1 entrevista Gabriel Angel)

Los menores de edad según el Acuerdo Final, desde su concepción, han tenido un enfoque diferencial de restitución de sus derechos, en especial velando por la protección de sus derechos y el acceso a la educación y salud⁹.

Desde el Acuerdo Final, se desarrolló un censo socioeconómico realizado por la Universidad Nacional de Colombia, el cual suministró la información pertinente para la toma de decisiones en el proceso de reincorporación socioeconómica, el cual se realizó en las Zonas Veredales de Transición y Normalización (ZVTN), centros de concentración que en primer

⁹ Véase más en, en el punto 5 del Acuerdo Final suscrito entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP.

lugar tuvieron los excombatientes y los cuales en la actualidad se denominan Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR), en ellos y por directriz de las negociaciones de la Habana se han desarrollado diferentes espacios de instrucción académica y económica.

Según el Acuerdo Final suscrito entre el Gobierno de Colombia y la FARC-EP¹⁰, los excombatientes desde el primer momento después de la dejación de las armas empezarían a recibir una remuneración correspondiente al 90% de un salario mínimo legal vigente durante 24 meses, además de la asignación de fondo por valor de 8 millones de pesos, para la creación de un proyecto productivo, por excombatiente (Mesa de Conversaciones en La Habana, 2016).

Por otra parte en julio del 2018 se publicó el documento CONPES 3931- Política Nacional Para La Reintegración Social y Económica de Exintegrantes De Las FARC-EP (PNRSE), el cual menciona la complejidad del caso de la reincorporación socioeconómica de las FARC-EP, en la medida en que afirma que el actual proceso es un único en relación con los procesos de la misma índole en la historia de Colombia, en ese sentido planifica la creación del Consejo Nacional de Reincorporación como un espacio donde se creen decisiones sean concertadas entre los diferentes miembros que tendrán participación.

Teniendo en cuenta lo anterior, el documento resalta como el proceso de reincorporación socioeconómica se realizará de manera integral, tanto para los excombatientes, como para sus familias, en donde se abordarán aspectos económicos, inserción comunitaria en el territorio y creación de condiciones sostenibles (CONPES 3931, 2018).

El proceso de reincorporación tiene 4 enfoques, el enfoque territorial, enfoque de género, enfoque de derechos, y enfoque étnico, por otra parte, los objetivos que se plantean son reunir a todos los actores que se ven involucrados en el proceso, velar por una reincorporación que se inserte en lo local y comunitario, lograr sostenibilidad económica y atención integral a los excombatientes como a sus familias. Para cumplir lo anterior establece 21 indicadores y al

¹⁰ Véase más en, en el punto 3.2 del Acuerdo Final suscrito entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP.

CRN como entidad técnica, además donde confluyen diversas entidades del Estado encargadas de la implementación (CONPES 3931, 2018).

2.1.1. Antecedentes del caso de la ARN

La Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN) fue creada en el 2011 con el ánimo de desarrollar una entidad que se encargará la política de reintegración nacional, pero los antecedentes de esta institución responden a una evolución histórica que se remonta al año 2003 en el cual se crea el PRVC programa para la reincorporación de la vida civil entidad adscrita al Ministerio del Interior, dicha entidad se desempeñó entre el 2003 y el 2006, en este último año, en el marco del proceso de paz con las AUC autodefensas unidas de Colombia, en el cual se incrementó considerablemente el número de reinsertados, y ante las necesidades técnicas y de recursos que ello demandaba se creó la alta consejería presidencial para la reintegración (ARN, 2016).

Durante el periodo del 2006 al 2011 la Alta Consejería se encargó de generar una política nacional de desarme, desmovilización y reinserción que tuviera un proceso sostenido en el tiempo con proyecciones a largo plazo. En este sentido, en ese periodo de tiempo en el cual se desarrolló “rutas permiten al profesional, con base en su experiencia, concepto técnico y conocimiento de los participantes, asignar la etapa y los énfasis que se requieren para avanzar en el proceso de reintegración y el desarrollo de competencias transversales.” (ACR, 2011, p.11).

De esta manera la entidad empezó a realizar actividades orientadas hacia las necesidades más apremiantes, como la inclusión a la educación y a la salud, además de las opciones por generar ingresos propios para los reinsertados (ARN, 2016).

De esta manera en noviembre del 2011 la entidad se convirtió en la Agencia Colombiana para la Reintegración esto significó para la política nacional de reinserción, contar con una entidad robusta, con un mayor peso económico, financiero, capacidad técnica y autonomía, además de ello “La ACR enfatizó en tres aspectos: 1. Los perfiles diferenciados de los desmovilizados. 2. Servicios especializados de acompañamiento psicosocial, en salud,

educación y condiciones de reintegración. 3. Propender a la regionalización. Consiguió capacitación laboral” (Villarraga, 2013, p.131).

Por otra parte, la entidad por aquellos años reportaba alrededor de 16.000 personas en la ruta de reintegración y aproximadamente en 3.000 el número de proyectos productivos o iniciativas de generación de ingresos, de las cuales alrededor del 60% se encontraban en el sector informal, cabe la pena resaltar que ya por dichos años el seguimiento y recopilación de información se hacía de manera más técnica y rigurosa (Villarraga, 2013).

Desde la firma del Acuerdo final del teatro Colón en el año 2016 la entidad se transforma, en la actual Agencia para la Reincorporación y Normalización por medio del decreto presidencial 897 del 29 de mayo del 2017, dicha entidad, lideró el proceso de la creación del CONPES 3931 del 2018 el cual establece Política Nacional Para La Reintegración Social y Económica de Exintegrantes De Las FARC-EP (PNRSE) (ARN, 2019).

2.1.2. Modelo de seguimiento y monitoreo de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, 2016-2018

Para comprender el modelo de seguimiento y monitoreo que utiliza la ARN, es necesario entender los lineamientos y directrices sobre la reincorporación económica y social de los ex combatientes de las FARC-EP, que se encuentran descritos en diferentes documentos técnicos elaborados por el Gobierno de Colombia producidos a raíz del Acuerdo Final suscrito con las FARC-EP.

Identificar los lineamientos correctos permite comprender la complejidad del plan de acción y seguimiento que construyó la ARN. Este se elaboró a partir de los lineamientos descritos en el Plan Marco de Implementación (PMI) y en el CONPES 3931, los cuales guiaron la construcción del modelo de seguimiento y monitoreo de la ARN, denominado en los documentos oficiales de la ARN como plan de acción y seguimiento. Es por ello que es necesario describir brevemente los lineamientos establecidos en el CONPES 3931 y en el PMI.

El PMI es el resultado de la discusión entre el Estado de Colombia y las FARC-EP, en el marco de la comisión de seguimiento, impulso y verificación del acuerdo final (CSIVI)¹¹. En este sentido, el PMI establece los lineamientos técnicos que guiará a las políticas públicas para que en un plazo de 15 años cumpla una serie de objetivos, los cuales están conformados por un conjunto de estrategias, productos, 501 indicadores, enfoques de género y éticos, que permitirán implementar el Acuerdo Final. (CONPES 3932, 2018).

En lo que concierne a la reincorporación económica y social de las FARC-EP, el PMI establece 21 indicadores que contemplan el acompañamiento técnico, atención médica y comunitaria, la creación de ECOMUN y el CRN, entre otros lineamientos. Estos 21 indicadores son responsabilidad de su medición en la mayoría de los casos la ARN, la Alta Consejería Presidencial de los DDHH y el Ministerio de Trabajo. (CONPES 3932, 2018; CONPES 3931, 2018).

De esta manera, es fundamental resaltar que el PMI constituye el primer documento técnico que plantea los lineamientos en materia de indicadores y productos que debe cumplir la ARN, pues explícitamente la nombra como autoridad responsable del cumplimiento de los indicadores relacionados con la reincorporación económica y social.

Por otra parte, el CONPES 3931 que establece la Política Nacional Para La Reintegración Social y Económica de Exintegrantes De Las FARC-EP (PNRSE), en donde a grandes rasgos describe cuatro objetivos prioritarios, los cuales son:

OE 1. Fortalecer la articulación y planificación entre los actores involucrados en el proceso de reincorporación integral de los exintegrantes de las FARC-EP y sus familias. OE 2. Promover la reincorporación comunitaria en el territorio, orientada al fortalecimiento del tejido social, la convivencia y la reconciliación. OE 3. Generar condiciones para el acceso a mecanismos y recursos necesarios para la estabilización y proyección económica de los exintegrantes de las FARC-EP y sus familias, de

¹¹ La comisión de seguimiento, impulso y verificación del acuerdo final (CSIVI) fue creada de acuerdo con el punto 6.1.7.1, con el mandato de realizar un seguimiento y verificación de lo acordado en el Acuerdo Final. Está compuesto por representantes del Gobierno de Colombia y representantes de las FARC partido político.

acuerdo con sus intereses, necesidades y potencialidades. OE 4. Generar condiciones para el acceso y la atención de los derechos fundamentales e integrales de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias (CONPES 3931, 2018, p.43).

Cada uno de estos objetivos está conformado por indicadores, en total 22, además de acciones prioritarias, que tienen un tiempo de cumplimiento hasta el 2026. Los indicadores de los objetivos del CONPES 3931 y las acciones prioritarias se encuentran descritas en el plan de acción y seguimiento (PAS) (anexo 2). (CONPES 3931, 2018).

Teniendo en cuenta lo anterior, la ARN en el informe de gestión del cuarto trimestre del 2018, el cual es una recopilación del balance de la entidad en el 2018, y en el cuatrienio del 2014-2018. Establece en primer lugar un plan de acción y seguimiento para dar cumplimiento al CONPES 3931, el cual es una continuación de los lineamientos de política pública de la PNRSE. En dicho informe gestión se describe el avance y el reporte de los 4 objetivos establecidos en el CONPES 3931, pues este documento representa su mandato, en lo referente a la reincorporación económica y social de los ex combatientes de las FARC-EP.

En el primer objetivo trazado, el cual es “Fortalecer la articulación y planificación entre los actores involucrados en el proceso de reincorporación integral de los exintegrantes de las FARC-EP y sus familias” (ARN, 2019, p.19). En este objetivo se pretende generar un proceso integral de comunicación efectiva entre los diversos actores que se encuentran inmersos en el proceso de reincorporación, para ello establece, varios indicadores entre los que se encuentra, según el informe de gestión, (ARN, 2019), “Porcentaje de instituciones articuladas al proceso de reincorporación”, “Porcentaje de servidores públicos a nivel nacional y territorial entrenados en enfoque de género y diferencial para el proceso reincorporación” y “Porcentaje de avance logrado en el fortalecimiento del Sistema de Información”, además de otros indicadores que se encuentran en detalle en el plan de acción y seguimiento del CONPES 3931 (anexo 2) (ARN, 2019).

En este primer objetivo, la entidad por medio del informe de gestión destaca que logró 100% de cumplimiento en lo referente al desarrollo de estrategias con enfoque de género en el proceso de reincorporación (ARN, 2019).

El segundo objetivo consiste en “Promover la reincorporación comunitaria en el territorio, orientada al fortalecimiento del tejido social, la convivencia y la reconciliación” (ARN, 2019, p.19). En ese sentido se reportó por parte de la ARN la implementación de diferentes programas y proyectos que promovieron la cooperación e integración social, cultural, deportiva y lúdica de los excombatientes con diversos actores de la comunidad e instituciones (ARN, 2019), estas actividades fueron evaluadas, verificadas y medidas en los indicadores establecidos en el plan de acción y de seguimiento del CONPES 3931 (Anexo 2).

El tercer objetivo consiste en “Generar condiciones para el acceso a programas, mecanismos y recursos necesarios para la estabilización y proyección económica de ex integrantes de las FARC – EP y sus familias de acuerdo con sus intereses, necesidades y potencialidades” (ARN, 2019, p.19). Este objetivo está sustentado en los indicadores del plan de acción y seguimiento (Anexo 2), el cual reportó que se realizaron en total 17 actividades, entre las cuales se destacan la articulación de diferentes actores con ECOMUN y otras organizaciones de economía solidaria conformadas por excombatientes, con el fin de desarrollar de procesos económicos, por lo cual la agencia afirma el cumplimiento del 100% de dicho objetivo (ARN, 2019).

Y por último el cuarto objetivo corresponde a “Generar condiciones para el acceso y la atención de los derechos fundamentales e integrales de exintegrantes de las FARC - EP y sus familias” (ARN, 2019, p.20). La entidad reportó en relación con este objetivo, que sufrió retrocesos según lo reportado por varios de indicadores de este objetivo, entre ellos se destaca el indicador que reporta los talleres culturales ofrecidos, no lograron materializarse por medio del ministerio de cultura, además que solamente el 49% de la población en situación de discapacidad ha sido plenamente identificada, por lo cual según la agencia, afirma que el objetivo 4, “Se logró un cumplimiento del 90.19% de la meta del objetivo para la vigencia 2018”(ARN, 2019, p.20).

Es importante resaltar que los datos en los cuales se soporta el plan de acción y seguimiento del CONPES 3931 (Anexo 2), se encuentran registrados en el Sistema Integrado de Gestión (SIGER), el cual es un software administrativo que es alimentado por la información que entrega las oficinas regionales y puntos de atención de la ARN a lo largo y ancho del país,

por medio del diligenciamiento de formatos técnicos, sin embargo para efectos de esta investigación es relevante resaltar que no es permitido tener acceso al SIGER por parte de investigadores. Es importante aclarar que tanto el SIGER como el plan de acción y seguimiento (anexo 2) corresponden en su conjunto al modelo de seguimiento y monitoreo de la ARN.

Ahora bien, en concordancia con las categorías de análisis planteadas en el marco conceptual y descritos en la metodología, se realizará una descripción breve de estas categorías en relación con el modelo de seguimiento y monitoreo de la ARN.

Metodología:

En cuanto a la metodología, se encuentra una estructura clara, que responde a directrices técnicas planteadas en el CONPES 3931, en el PMI, y en el plan de acción y seguimiento (PAS) (Anexo 2). Estos documentos describen de manera detallada los objetivos, indicadores, productos y metas que debe cumplir la ARN en relación con la reincorporación económica y social de las FARC-EP. En este sentido, la ARN reporta informes de gestión trimestrales, que describen los avances en estos objetivos e indicadores. Además, contrastando el plan de acción y seguimiento (PAS) y el informe de gestión del último cuatrienio del 2018, descrito anteriormente, se resalta el enfoque cuantitativo de los reportes y avances de los indicadores.

Organización:

En cuanto a la organización la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), ha desplegado presencia física en Colombia, por medio de 21 oficinas regionales, y tres puntos de atención en el departamento de Putumayo, Nariño, y Cauca, la información en detalle se encuentra en el organigrama de la institución (Anexo 3).

Mandato institucional:

En lo referente al mandato institucional de la ARN, este se rige bajo el Decreto Ley 897 del 29 de mayo de 2017¹², el cual encomienda a la entidad a que cumpla con las disposiciones acordadas entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP en el Acuerdo Final, por medio de la implementación de programas, proyectos y políticas que permitan facilitar la reincorporación económica y social de los excombatientes.

Recopilación de información:

En el plan de acción y seguimiento (PAS) (Anexo 2), el cual utiliza la ARN, se encuentra consagrado los cuatro objetivos prioritarios relacionados con la PNRSE, en los cuales cada uno de estos objetivos está compuesto por indicadores. A grandes rasgos, el primer objetivo cuenta con dos indicadores, el segundo objetivo cuenta con cinco objetivos, el tercer objetivo con 4 indicadores y el cuarto objetivo cuenta con veintidós objetivos, cada uno de ellos cuenta con línea base, metas y cortes en el tiempo. Estos indicadores son diligenciados por funcionarios en el terreno, quienes lo escalan del nivel local al ámbito nacional, y los datos se recopilan en el SIGER (ARN, 2019).

Consenso:

En cuanto al consenso, en el informe de gestión del último trimestre del 2018 de la ARN, se resalta que la entidad participó en 10 sesiones conjuntas en el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR). El cual es un espacio de convergencia en el que participa miembros del Gobierno, en este caso la ARN, un componente FARC partido político y la participación de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas, quien asume el papel de presidir el CNR. En estos espacios se comparten preocupaciones, incidencias e información útil, que permite priorizar acciones en lo que corresponde con la reincorporación económica y social de los excombatientes.

Teniendo en cuenta, la descripción realizada, en un primer momento del modelo de seguimiento y monitoreo de la ARN, y en segundo lugar el análisis de este modelo a la luz

¹² El Decreto Ley 897 del 29 de mayo de 2017, fue creado bajo la administración del expresidente de Colombia Juan Manuel Santos Calderón, en el paquete de medidas legislativas creadas para cumplir con el Acuerdo Final.

de las categorías propuestas para esta investigación. A grandes rasgos, se puede identificar con base al análisis documental descrito anteriormente, que el enfoque del modelo de seguimiento y monitoreo de la ARN predomina el componente cuantitativo y numérico.

2.1.3. Antecedentes de la Misión de Verificación de la Naciones Unidas en Colombia

El 19 de enero del 2016, se presenta el comunicado conjunto número 65, de la mesa de conversaciones de la Habana, en dicho documento el Gobierno de Colombia y las FARC-EP, manifiestan la intención de conformar un mecanismo tripartito en donde los miembros serán representantes del Gobierno de Colombia, representantes de las FARC-EP y contará un tercer actor, el cual será un componente internacional. Este mecanismo tripartito tendría la labor de “vigilancia y verificación del acuerdo sobre el cese del fuego y de las hostilidades bilateral y definitivo y la dejación de las armas” (ONU, 2016, p.4).

En ese sentido las partes, por medio de mutuo acuerdo, manifiestan su interés en que el componente internacional del mecanismo tripartito sea una misión política de las Naciones Unidas, que esté conformada por observadores, y que tenga una duración de 12 meses prorrogables, además el comunicado informa que el componente internacional, se desempeñará como un actor que resuelva controversias, presida el mecanismo, adicional a desarrollar informes y recomendaciones, en el marco del mecanismo tripartito para la vigilancia y verificación del cese de fuego, hostilidades y dejación de las armas(ONU, 2016).

Teniendo en cuenta lo anterior, el ex presidente de Colombia Juan Manuel Santos, el 19 de enero del 2016, solicita formalmente al Secretario General de las Naciones Unidas, el acompañamiento internacional en el mecanismo tripartito de cese de fuego, hostilidades y dejación de armas. El ex presidente informa el deseo al Secretario General de las Naciones Unidas, del establecimiento de una misión política por un periodo de 12 meses que esté conformada por observadores internacionales no armados, y que tenga como finalidad realizar informes, mediar entre las partes, además de presidir y coordinar el mecanismo tripartito conformado por el Gobierno de Colombia y las FARC-EP, en el marco de la

implementación de los acuerdos que surgieron de la mesa de conversaciones de la Habana(ONU, 2016).

En ese sentido el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas por medio de la resolución 2261 del 25 de enero del 2016, manifiesta, en primer lugar, su compromiso con el proceso de paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP. En segundo lugar decide establecer una misión de carácter política por 12 meses, encabezada por un enviado especial del Secretario General de las Naciones Unidas, quienes se encargaran de “vigilar y verificar la dejación de las armas y formará parte del mecanismo tripartito que vigilará y verificará el cese del fuego y de las hostilidades bilateral y definitivo” (ONU,2016, p.2).

Además en la resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se destacan dos mensajes importantes, la primera de ellas consiste en la cláusula en la que la misión política deberá realizar cada 90 días un informe que será presentado tanto al Secretario General como al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, además de un segundo aspecto importante el cual es el deseo de “considerar la posibilidad de prorrogar la Misión a petición conjunta del Gobierno de Colombia y las FARC-EP”(ONU, 2016, p.2). La cual un año más tarde en el 2017 se prorrogará la Misión, sin embargo, con asignaciones y funciones diferentes.

El 30 de junio del 2017 el jefe de las Naciones Unidas en Colombia Jean Arnault por medio de una declaración al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, confirma el éxito de la dejación de armas, cese de fuego y hostilidades, por parte del Gobierno de Colombia y las FARC-EP, pero a su vez declara la incertidumbre y temor de los 10.000 combatientes de las FARC-EP ante su proceso de reincorporación socioeconómica (ONU, 2017).

Es por ello que en el marco de la solicitud previa del Gobierno de Colombia y las FARC-EP, por medio de la resolución 2366 del 2017, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, decide establecer una segunda misión, pero con características diferentes, esta será una misión de verificación que tendrá como función:

la Misión de Verificación se encargará de verificar la implementación por el Gobierno de Colombia y las FARC-EP de los puntos 3.2 y 3.4 del Acuerdo Final, de conformidad con lo dispuesto en el punto 6.3.3 del Acuerdo Final, en particular la

reincorporación política, económica y social de las FARC-EP y la implementación de garantías de seguridad personal y colectiva y de programas integrales de seguridad y protección para las comunidades y organizaciones en los territorios, y deberá incluir la verificación necesaria a nivel regional y local (ONU, 2017, p.2).

Los puntos del Acuerdo Final a los que hace referencia la resolución el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas son los relacionados con la reincorporación económica, social y política de las FARC, garantías de seguridad, en el contexto del punto 6.3.3 el cual establece las funciones de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas (Mesa de Conversaciones en La Habana, 2016).

Teniendo en cuenta lo anterior, que describe la instauración de la segunda misión política, que se denominará Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, la cual es aprobada su operación el 10 de julio del 2017.

2.1.4. Modelo de seguimiento y monitoreo de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia.

Para describir el modelo de seguimiento y monitoreo de la Misión, principalmente se tendrá en cuenta la entrevista semiestructurada que se realizó al jefe del área de reincorporación de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas Dr. Alessandro Preti, y en menor medida del análisis documental del informe S/2018/1159, el cual hace un balance del año 2018 de las actividades de la Misión.

En este sentido, el modelo de seguimiento y monitoreo de la Misión responde al cumpliendo de las herramientas, instrumentos y experiencia acumulada de la ONU en este tipo de misiones, además de los compromisos asumidos en el punto 3.2 del Acuerdo Final, en ese sentido el jefe del área de incorporación de la Misión afirma que:

(...) El modelo se basa en una metodología de verificación que está plasmada en un manual de verificación, teniendo en cuenta los parámetros que utiliza Naciones Unidas en este tipo de tareas. El tipo de verificación consiste básicamente en analizar los diferentes compromisos que están en el acuerdo, entonces se hace un análisis de compromisos, en baso a lo que está establecido en el 3.2, en particular en la reincorporación social y económica (...) (Ver anexo N°4 entrevista Alessandro Preti)

Por otro lado, en la metodología del modelo de seguimiento y monitoreo de la Misión, se resaltan dos principios fundamentales, el primero de ellos consiste en la observación directa por medio de funcionarios en los territorios. El segundo principio abarca un proceso de contrastar las fuentes, en este sentido el jefe del área de reincorporación de la Misión postula que:

(...) la metodología es bastante rigurosa se basa en una serie de criterios esencialmente es sumar la observación directa a través de nuestros observadores con una serie de fuentes secundarias y un principio básico de contrastar las fuentes, entonces con respecto a la observación directa, efectivamente la fortaleza principal de la misión de verificación es la presencia territorial, esto nos permite estar presentes (...) (Ver anexo N°4 entrevista Alessandro Preti)

En este sentido, se destaca el primer principio del modelo de seguimiento y monitoreo de la Misión, el cual es la observación directa, que se realiza por medio de la red de observadores que están desplegados en diferentes zonas de Colombia, de esta manera Alessandro Preti afirma:

(...) La observación directa se hace a través de nuestros observadores o oficiales de verificación en el terreno, hay 10 oficinas territoriales y muchas oficinas móviles, oficinas que están alrededor de los 24 espacios territoriales y también en algunos municipios para permitir tener acceso directo a la información (...) (Ver anexo N°4 entrevista Alessandro Preti)

En lo que respecta al segundo principio, el cual consiste en contrastar las fuentes, permite que la verificación cuente con garantías, con lo cual se mitiga el margen de error y de percepciones subjetivas, pues contrastar diversas fuentes de los actores que participan en la incorporación económica y social de los excombatientes, es un elemento clave del modelo de seguimiento y monitoreo de la Misión:

(...) la indicación es nunca basarse solo en la observación empírica o en una única fuente, si no que contrastar, entonces el otro principio de contrastar las fuentes implica que para poder tener certezas y garantías de una efectiva observación y verificación se requiere contrastar por lo menos algunas fuentes, la fuente FARC, la fuente Gobierno que son las dos partes que han firmado el acuerdo ,pero también otras fuentes independientes que pueden ser en particular la sociedad civil, en sus diferentes dimensiones, la iglesia, la empresa privada, organizaciones de derechos humanos, o organizaciones especializadas en esos temas con presencia territorial, también la academia, las universidades y otra fuente es la comunidad internacional

como el programa de Naciones Unidas para el desarrollo, la unión europea, y hay otros que no están en el acuerdo pero participan activamente como la FAO, la OIM y otras entidades que se vuelven nuestro socios por que no solo nos dan información (...) (Ver anexo N°4 entrevista Alessandro Preti)

Además, de los dos principios expuestos anteriormente, Alessandro Preti, resalta un principio adicional el cual consiste en una verificación propositiva¹³, que va más allá de la simple observación de los hechos, pues se propone a que la información recopilada se convierta en un insumo útil que ayude al proceso de implementación de la reincorporación de los ex combatientes de las FARC-EP:

(...) pero también nosotros tenemos una interpretación de la verificación que es lo que llamamos la verificación propositiva o proactiva esta es una evolución de la doctrina internacional y también de la experiencia de misiones internacionales y consiste esencialmente en no solamente limitarse a un proceso de observación imparcial y de elaboración de informes si no que buscar que esta información sirva para mejorar el proceso de implementación. Por eso desde las personas del terreno y el equipo nacional están orientados a buscar soluciones y ayudar en la implementación, porque una de nuestras funciones es generar confianza para que los actores claves, generalmente gobierno, pero también las FARC y también otros organismos que están comprometidos con la implementación de los acuerdos se sientan apoyados y busquemos conjuntamente soluciones (...) (Ver anexo N°4 entrevista Alessandro Preti)

Como se menciona anteriormente, el manual de verificación es el documento que contiene el modelo de seguimiento y monitoreo de la Misión, el cual se fundamenta en los principios descritos anteriormente. Sin embargo, para entrar en el detalle, este manual tiene anexos, las cuales son fichas técnicas, que tienen un enfoque de reincorporación colectiva, no individual. Estas fichas son diligenciadas por los funcionarios de observación, y a partir de ellas se elaboran informes, tal como lo menciona Alessandro Preti:

(...) el manual va anexos algunas fichas que permiten una verificación en general en la parte de reincorporación todavía no hemos implementado un sistema de casos individuales, aunque el manual lo permitiría, lo aplicamos más a los casos de garantías de seguridad el caso de líderes. Por qué el tema de reincorporación es más colectivo según el enfoque entonces, Aunque se permite la reincorporación individual no tenemos un sistema de seguimiento individualizado, sino que más basado en los compromisos. Entonces nosotros pedimos a nuestras oficinas territoriales informes periódicos bastantes regulares algunos informes diarios, otros informes quincenales y otros informes mensuales. Los informes diarios son más

¹³ Véase más en el anexo N*4, entrevista a Alessandro Preti jefe del área de reincorporación de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, quien explica en detalle la verificación proactiva.

sobre la situación del espacio territorial, algunas dificultades que puedan tener o que, sobre la infraestructura, la electricidad, es más logístico, operativo, si se requiere una intervención rápida. También están los flash reports, son estos que en cualquier momento se pueden enviar ante una situación muy grave como la muerte de un integrante de FARC o una amenaza, esta es la parte de emergencia. Nosotros tenemos informe quincenal que es más un análisis de contexto más político y el informe mensual que es más un análisis informe de verificación donde hay una estructura fichas, formatos donde se reportan los avances o retos o las dificultades de cada uno de los temas de la reincorporación socioeconómica y de la reincorporación política. (...) (Ver anexo N°4 entrevista Alessandro Preti)

Adicional a lo anterior, Alessandro expone cómo en ocasiones a los observadores en el nivel territorial, son instruidos sobre lineamientos claros sobre lo que deben verificar, para ello se elaboran fichas técnicas específicas:

(...) Para concluir en términos a veces además del manual y de las fichas que están ya preestablecidas para la verificación hay una ficha específica para el informe diario, para el informe quincenal y para el informe mensual a veces mandamos anexos como lineamientos específico protocolos sobre temas eventuales, por ejemplo, en el caso de las elecciones como te decía los lineamientos de lo que tiene que hacer la misión (...) (Ver anexo N°4 entrevista Alessandro Preti)

Por otra parte, en lo que respecta a la verificación de la reincorporación económica, el modelo de seguimiento y monitoreo a grandes rasgos procura observar sobre la entrega de la renta básica, mensual, el estado de los proyectos productivos y las cooperativas:

(...) este formato nos permite identificar tema por tema por ejemplo en lo económico el tema de proyectos pero también el tema de cómo están funcionando las cooperativas o el tema de la tierra que es un tema aunque no esté explícitamente previsto en el acuerdo es un elemento clave para entender la sostenibilidad de la reincorporación económica, si ha habido un desembolso de la renta básica, ahora ver más si se aprueban en el CRN los 8 millones a los cuales tienen derecho cada individuo o cooperativa que presenta de manera asociado un proyecto colectivo, entonces en este caso ver si se desembolsa si hay avance tratamos ir un poquito más en la calidad no solo el cumplimiento formal, ver si es un proyecto que tiene sostenibilidad tiene impacto y contribuye efectivamente a mejorar las condiciones de vida de los excombatientes también de las comunidades(...) (Ver anexo N°4 entrevista Alessandro Preti)

Por otra parte, en lo que respecta a la reincorporación social, la Misión busca verificar el acceso de los excombatientes a los servicios de salud, vivienda y educación, en especial el hecho que no se les vean vulnerados sus derechos sociales:

(...) En la reincorporación social hay unos compromisos muy concretos, el tema de la salud que en este momento es a través de un esquema de salud, médico, ambulancia pero también está previsto más general llegar con política de salud rural a los

territorios, es un poco difícil a veces verificar el impacto de la parte más cualitativa de las políticas porque, un puede decir existe la ley existe la política pero en realidad hay que ver la implementación, por ejemplo el caso de salud no es suficiente que haya un 96% de los trece mil acreditados inscritos a una EPS por que el tema es acceso a la salud, ustedes saben que en Colombia en el área rural no es suficiente estar en una EPS también en el área urbana no siempre significa facilidad de acceso entonces tratamos también de aplicar hay un enfoque de derechos sobre estos temas porque al final se trata de derechos humanos son los parámetros de acceso a los bienes y servicios de los derechos económicos, políticos, sociales y culturales. (...) (Ver anexo N°4 entrevista Alessandro Preti)

Por último, en cuanto al funcionamiento interno de la misión y la amortización de la información en el marco del modelo de seguimiento y monitoreo, consiste en la armonización entre el nivel territorial y el nivel nacional de la misión. Después de coordinación de la información proveniente de los diferentes niveles se elabora un informe global, el cual responde al mandato dado por el Secretario General de las Naciones Unidas, tal como lo confirma Alessandro Preti:

(...) entonces es lo que trabajamos aquí las 8 o 10 personas que estamos en el equipo nacional nos distribuimos los temas y los interlocutores, entonces cruzamos la información nacional con la información territorial y después sumamos y tratamos de elaborar informes lo más sintético pero al mismo tiempo lo riguroso posible porque tenemos un compromiso con el consejo de seguridad que cada tres meses tenemos que presentar un informe que tiene un peso bastante significativo por que es el informe del secretario general así que nuestros representante especial representa aquí que es el jefe de misión representa al secretario general (...) (Ver anexo N°4 entrevista Alessandro Preti)

Las entrevistas se encuentran en detalle en los anexos 1 y 4, y la tabla de información de las personas entrevistadas en el anexo 5.

Por otra parte, se realizar una descripción de las categorías de análisis planteadas en esta investigación, lo cual permitirá identificar elementos esenciales en el modelo de seguimiento y monitoreo de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia.

Metodología:

A partir de la entrevista realizada a Alessandro Petri y el análisis del informe de gestión de la Misión, se encuentra una metodología orientada hacia un enfoque cualitativo, en la medida que se identifica una prelación a desarrollar entrevistas a las comunidades, sector privado,

universidades, autoridades y funcionarios que se ven involucrados en los procesos de reincorporación socioeconómica.

Organización:

En cuanto a la organización se identifica una estructura que se encuentra en el nivel local por medio de la presencia de observadores en las proximidades de los ETCR y de los nuevos grupos de reagrupamiento¹⁴, además que cuenta con una estructura en el nivel nacional que se encarga de centralizar la información procedente del nivel local. Por otra parte, en el nivel nacional la estructura se caracteriza por realizar funciones administrativas de tipo dirigir, coordinar y gestionar las actividades de la Misión.

Mandato institucional:

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas por medio de la resolución 2366 del 2017 decide establecer una misión política en Colombia, que tendrá como nombre Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, además estará encabezada por un representante especial del Secretario General de las Naciones Unidas y deberá cada noventa días informar de sus actividades al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, su mandato será verificar los puntos 3.2 y 3.4 del Acuerdo Final¹⁵.

Recopilación de información:

En la recopilación de información se identifica que se realiza a partir de la observación directa por medio de los observadores quienes desarrollan informes diarios, quincenales y mensuales, de las diferentes actividades de la Misión. Dichos informes y fichas técnicas se sistematizan en el nivel nacional.

Esta información recabada por los observadores en el nivel local es contrastada por diversas fuentes, que se encuentran involucradas en el proceso de reincorporación socioeconómica,

¹⁴ En el informe S/2019/265 de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, se informa de la existencia de nuevos grupos de reagrupamiento, los cuales están conformados por ex combatientes que por diferentes razones han abandonado los ETCR.

¹⁵ El punto 3.2 del acuerdo final hace referencia a la reincorporación de la FARC-EP a la vida civil, en lo económico, social y político.

como lo pueden ser universidades, sector privado, sociedad civil y autoridades. Esto permite desarrollar un proceso de depuración de información, lo cual genera certeza y garantías de la información que se utiliza para la elaboración de los informes y reportes de la situación de la reincorporación económica y social de los excombatientes.

Consenso:

En cuanto al consenso se resalta el enfoque de verificación proactiva que realiza la Misión, pues ya que por medio de este tipo verificación promueven la discusión de las problemáticas a través de mesas departamentales en las que participan diferentes actores que se ven inmiscuidos en el proceso de reincorporación económica y social de las FARC-EP.

En este sentido, la verificación proactiva que promueve la Misión, busca generar insumos útiles por medio de mesas departamentales¹⁶ en las que participan universidades, sector privado, sociedad civil y otros actores inmersos en el proceso de reincorporación, con lo cual buscan mejorar la implementación del proceso de reincorporación de los ex combatientes, en la medida que realicen la creación de espacios que permitan armonizar los diferentes intereses que tienen cada uno de los actores que participan en el proceso de implementación.

De esta manera, la confluencia de intereses y percepciones que realiza la Misión por medio de la Verificación proactiva es un elemento esencial en el modelo de seguimiento y monitoreo, pues complementa al mismo, con la recopilación de información por medio de sus observadores.

De acuerdo con lo anterior, es fundamental resaltar en el modelo de seguimiento y monitoreo de la Misión, dos aspectos relevantes, en primer lugar, el enfoque cualitativo, basado en la interacción permanente con los actores inmersos en el proceso de reincorporación. Por otra parte, en segundo lugar, destacar el carácter propositivo de la Misión, en el sentido de la búsqueda constante de soluciones ante las dificultades que surgen en la implementación.

¹⁶ En el informe S/2019/265 de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, se informa de la creación de mesas departamentales, en las cuales participan universidades, sector privado, sociedad civil y autoridades locales quienes buscan crear soluciones de manera conjunta a los desafíos de la reincorporación de los ex combatientes.

3. ESTUDIO COMPARADO

En el presente capítulo se pretende identificar las diferencias y similitudes entre los modelos de seguimiento y monitoreo que utilizan la ARN y la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia.

El análisis comparado que se realiza está en sintonía con las cinco categorías desarrolladas en este trabajo de investigación, por medio de los elementos que se hallaron en los capítulos anteriores, lo cual permitirá afirmar las divergencias y las características en común entre los modelos de seguimiento y monitoreo que utilizan la ARN y la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia.

Metodología:

En cuanto a las metodologías utilizadas por los modelos de seguimiento y monitoreo que utilizan la ARN y la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, es posible identificar una divergencia en lo que respecta a los enfoques, pues ya que la metodología del modelo de seguimiento y monitoreo de la ARN se evidencia un enfoque cuantitativo en donde prima los datos numéricos, estadísticos y datos duros, en la medida que el plan de acción y seguimiento (PAS) (anexo 1).

De acuerdo con el plan de acción y seguimiento que utiliza la ARN para realizar el seguimiento y monitoreo de la reincorporación económica y social de los excombatientes, está basado en indicadores e instrumentos que se orientan hacia la recopilación de datos, porcentajes y número de casos atendidos, lo cual denota una sistematización en donde lo cuantitativo prima sobre métodos cualitativos.

Por otra parte, la metodología utilizada en el modelo de seguimiento y monitoreo de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia se orienta hacia un enfoque cualitativo en la medida, en que la observación directa por medio de los observadores que se sitúan en los alrededores de los ETCR.

Adicional a lo anterior, se identifica la dinámica de contrastar las fuentes a través de una interlocución permanente con diferentes actores inmersos en el proceso de reincorporación.

Estos son los principales elementos de la metodología, lo cual evidencia la prelación la comunicación permanente con los diferentes actores en el nivel local y nacional que se ven inmersos en el proceso de incorporación económica y social de las FARC-EP.

En este sentido se evidencia una clara divergencia en los enfoques metodológicos de los modelos de seguimiento y monitoreo de la ARN y de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, pues ya que en el primero se identifica un enfoque cuantitativo, mientras tanto la Misión utiliza un enfoque metodológico más cualitativo.

Organización:

En cuanto a la organización se evidencia una convergencia entre la ARN y la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, en especial en dos elementos en común, pues ya que en ambos casos se evidencia una estructura similar tanto en el nivel local como en el nivel nacional.

El primer elemento en común es la presencia permanente con los beneficiarios en las regiones de Colombia, el segundo elemento que comparten es la estructura en el nivel nacional la cual realiza un proceso de sistematizar la información y enviar directrices a los funcionarios locales.

Esto permite identificar una convergencia en la estructura interna que utilizan, pues ya que la ARN en su organización (anexo 3), presenta una amplia difusión en la presencia regional, en la medida que cuenta con 21 sedes regionales, y tres puntos de atención¹⁷, lo cual dota a la entidad de una presencia significativa en las zonas en las que se está realizando el proceso de reincorporación socioeconómica.

En este sentido, es similar en el caso de la Misión de Verificación, quienes cuentan con presencia local en los alrededores de los 24 ETCR a través de observadores quienes se encuentran establecidos en las poblaciones y comunidades adyacentes en los sitios en donde se está desarrollando el proceso de reincorporación socioeconómica.

¹⁷ Los tres puntos de atención móviles de la ARN están localizados en los departamentos de Putumayo, Nariño Cauca, ver anexo 3.

En lo que concierne al nivel nacional tanto la ARN y la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia utilizan la misma dinámica en la medida que sus oficinas centrales sistematiza la información obtenida por los funcionarios locales, analizan dichos contenidos y envían de vuelta directrices sobre las actividades que deben desarrollarse en las regiones. Es este el segundo elemento común en que coinciden las estructuras internas de tanto de la ARN como de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia.

Mandato institucional:

En el mandato institucional se evidencia una clara diferencia, en la medida que para la ARN su mandato está establecido por medio del Decreto Ley 897 del 29 de mayo de 2017, el cual lo compromete a cumplir los acuerdos suscritos con las FARC-EP establecidos en el Acuerdo Final.

De esta manera, la entidad se encuentra regulada por organismos de control de Colombia, como la Contraloría general de la República y la Procuraduría General de la Nación, quienes le exigen un mayor control riguroso de los informes en materia de gastos, número de casos atendidos, y la procedencia de las personas que se encuentran en el proceso de reincorporación económica y social de las FARC-EP.

Por otra parte, en el caso de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, su mandato es dado por la resolución 2366 del 2017 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Es este último quien se encarga cada 90 días, realizar un control político de las actividades de la Misión en Colombia, en donde por la naturaleza del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas el cual está configurado por los 5 miembros permanentes más 10 miembros no permanentes¹⁸, esto supone un control político por parte de los miembros, es por ello que los informes que presenta la Misión de Verificación son de carácter político, dejan a un lado un enfoque cuantitativo.

Teniendo en cuenta lo anterior, es posible evidenciar las diferencias en el mandato institucional de la ARN como de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en

¹⁸ Véase mas en, <https://www.un.org/securitycouncil/es>

Colombia, pues ya que para la primera por la naturaleza de su mandato se ve reflejado en su operación y por ende en el modelo de seguimiento y monitoreo, en la medida en que sus informes de gestión deben ser de carácter cuantitativo pues así lo exige sus órganos de control

Por el contrario, la Misión de Verificación al estar bajo el mandato del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Esto permea el modelo de seguimiento y monitoreo en la medida en que su informe de gestión debe ser de carácter político pues es la naturaleza del escenario en el que se presenta el jefe de la Misión¹⁹ de Verificación en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Recopilación de información:

En lo que respecta a la recopilación de información, existe una clara diferencia en los modelos de seguimiento y monitoreo que utiliza la ARN y la Misión de Verificación de las Naciones Unidas, en la medida en que los indicadores utilizados tienen divergencias en lo que respecta al enfoque de la recopilación de la información.

En el caso de la ARN, los indicadores del modelo de seguimiento y monitoreo (anexo 2), se basan en la recopilación de información numérica y estadística, teniendo como principales productos porcentajes de cumplimiento, cantidad de acciones realizadas y gastos ejecutados, lo cual evidencia un enfoque orientado hacia la recopilación de información cuantitativa.

Por otra parte, en el caso de la recopilación de información del modelo de seguimiento y monitoreo de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas, se caracteriza por un enfoque orientado hacia la recopilación de información cualitativa en la medida, que su sistema de seguimiento y monitoreo prima las valoraciones cualitativas como las entrevistas con diversos actores que son inmersos en el proceso de reincorporación económica y social de los ex combatientes, como lo son el sector privado, las universidades, sociedad civil y otros organismos internacionales, este enfoque de recopilación de información permite que el

¹⁹ El actual jefe de Misión de Verificación de las Naciones Unidas es Carlos Ruiz Massieu. Durante el 2011-2018 la Misión de Verificación estuvo encabezada por Jean Arnault, ver más en <https://colombia.unmissions.org/liderazgo>

modelo de seguimiento y monitoreo de la Misión tenga certeza y garantías sobre la información que utiliza para la generación de sus reportes.

La fuente principal de información son los observadores de la Misión quienes se encuentran en los alrededores de los ETCR, estos diligencian informes diarios, quincenales y mensuales, pero estas versiones se encuentran en un proceso constante de contrastar la información con otras fuentes como los actores que participan en las mesas departamentales que promueve la Misión de Verificación.

En este sentido se evidencia una divergencia clara en la recopilación de información que realiza los modelos de seguimiento y monitoreo que utilizan la ARN y la Misión de Verificación de las Naciones Unidas, pues ya que el primero se enfoca en la recopilación de información cuantitativa dando prelación a los datos numéricos, por el contrario, la Misión de Verificación de las Naciones Unidas realiza un proceso de recopilación de información a través de la observación directa, para posteriormente contrastar dicha información con otros actores involucrados en el proceso de reincorporación económica y social de los ex combatientes.

Consenso:

En lo que se refiere a realizar un proceso de consenso, existe una clara diferencia entre los modelos de seguimiento y monitoreo que utilizan la ARN y la Misión de Verificación de las Naciones Unidas, pues ya que, por la naturaleza de sus metodologías y mandatos, la ARN se encuentra limitada y acotada, por el contrario, la Misión cuenta con mayor libertad de operación en lo que se refiere a generar un proceso de consenso con diversos actores.

El modelo de seguimiento y monitoreo de la ARN se basa exclusivamente en el acceso a la información de fuentes institucionales o de otras entidades del Estado, más allá de que cuente con una participación en el CNR en donde confluyen el componente FARC-EP y presencia de la Misión de Verificación. La ARN en su modelo de seguimiento y monitoreo (anexo 2) no toma en cuenta la información de otros actores que participación en proceso de reincorporación económica y social de los excombatientes, como lo pueden ser el sector privado, la sociedad civil o organismo internacionales, lo cual genera que su modelo de

seguimiento y monitoreo no se nutra de información valiosa que puede mejorar el proceso de implementación.

Por otra parte, la Misión de verificación, por medio del método de la verificación proactiva, en donde realiza reuniones constantes tanto en el nivel local como en lo nacional con diferentes actores que se encuentran inmiscuidos en el proceso de reincorporación, como lo son universidades, sector privado, sociedad civil, autoridades locales y nacionales.

Esto le permite a la Misión de Verificación generar un proceso de comunicación constante con agentes que pueden proveer información vital para nutrir el modelo de seguimiento y monitoreo, además de servir como un escenario en el que ayuden a mejorar la implementación del proceso de reincorporación económica y social de los excombatientes.

En síntesis, se evidencia la diferentes en los procesos de consenso que utiliza los modelos de seguimiento y monitoreo que utilizan la ARN y la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, pues ya que la ARN al estar limitada su accionar en cuanto a acceder información de otros actores no institucionales, desemboca en una deficiencia de información certera que nutra el modelo de seguimiento y monitoreo de la entidad. Por el contrario, en este aspecto la Misión de Verificación, tiene como uno de sus principios fundamentales contrastar sus fuentes con reuniones permanentes con otros actores.

CONCLUSIONES

Este trabajo de investigación procuró indagar sobre cuáles eran los elementos en los que existía una divergencia o convergencia entre los modelos de seguimiento y monitoreo utilizan la ARN y la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia.

En este sentido, se concluye en primer lugar que estos modelos de seguimiento y monitoreo, en lo que respecta a la organización tienen elementos comunes, en la medida que cuentan con niveles de presencia local y nacional, con similitudes en su funcionamiento, pues que, en ambos casos, la presencia local es quien recaba información de primera mano, para posteriormente enviarla al nivel nacional, el cual sistematiza, y proceso dicha información para elaborar los informes de gestión. En este punto existe una convergencia entre los

modelos de seguimiento y monitoreo utilizan la ARN y la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia.

Por otra parte, en lo que respecta a la metodología y la recopilación de información que utilizan los modelos de seguimiento y monitoreo, se concluyó una clara divergencia, en la medida en que para la ARN se evidenció un enfoque cuantitativo orientado hacia recabar y procesar la información numérica y estadística, pues ya que sus indicadores fueron diseñados para dar cuenta en términos de datos duros sobre el proceso de reincorporación económica y social de los excombatientes.

Mientras tanto, en lo que se refiere a la metodología y la recopilación de información que utiliza el modelo de seguimiento y monitoreo de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, se evidenció un enfoque cualitativo, en donde prima la información cualitativa, pues ya que está basada en dos elementos constitutivos, la observación directa, y contrastar las fuentes con otros actores que se ven inmiscuidos en el proceso de reincorporación, lo cual genera que el modelo de seguimiento y monitoreo de la Misión, recabe información más elaborada en la medida en que ha sido cotejada por medio del contraste de información con terceros.

Lo anterior, permite que la Misión de Verificación logre generar informes y versiones que del proceso de reincorporación más apegado a la realidad de los excombatientes, pues desarrolla un proceso más holístico en la metodología y recopilación de información. Esto último, no ocurre en el modelo de seguimiento y monitoreo de la ARN, el cual basa su obtención de información solamente en lo reportado por sus mismos funcionarios, lo cual deja espacio para la consecución de errores y omisiones, lo cual genera una descripción distorsionada del proceso de reincorporación económico y social.

Por otra parte, en lo que se refiere al mando institucional y el desarrollo de un proceso de consenso, se concluye una clara diferencia en estas categorías entre los **modelos** de seguimiento y monitoreo que utilizan la ARN y la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, pues ya que la ARN por la naturaleza de su mandato se ve limitada y acota en la construcción de consensos con otros actores que se ven involucrados en el proceso

de implementación. Por el contrario, en la Misión de Verificación el mandato dado por Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas le anima a generar un proceso de construcción de espacios que permitan armonizar los intereses de los diferentes actores involucrados en el proceso de reincorporación económica y social de las FARC-EP.

Por último, teniendo en cuenta las diferencias y similitudes en los modelos de seguimiento y monitoreo, lo cual permite explicar las diferencias en los relatos sobre el proceso de reincorporación económica y social de los excombatientes, que se evidencia en los informes de gestión de la ARN y la Misión de Verificación.

Es por ello, que se recomienda, en primer lugar, a la ARN incorporar en su modelo de seguimiento y monitoreo, un principio de generar un proceso de consenso que permita contrastar sus fuentes de información con otros actores que se ven inmersos en el proceso de reincorporación económico y social de los ex combatientes, pues con ello consiguiera que la versión de la ARN y por ende del Estado de Colombia, sea más fidedigna con la realidad.

Además, el modelo de seguimiento y monitoreo de la ARN debería incorporar una recopilación de información que sea más holística e incluya aspectos cualitativos, por medio de una interlocución constante con los excombatientes y con los demás actores que confluyen en la implementación, como lo son universidades, sector privado, y la sociedad civil.

En lo que concierne al modelo de seguimiento y monitoreo de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, se recomienda el desarrollo de un enfoque de mayor difusión, en lo que concierne en el proceso de recopilación de información por medio de los observadores, pues ya que esto no es de conocimiento público, lo cual genera que estas versiones y relatos de gran valor para el proceso de reincorporación, no sean conocidos por los excombatientes.

BIBLIOGRAFIA

Adell, B. P. (2011). *Acción sin daño y construcción de paz. En: Construcción de paz, transformación de conflictos y enfoques de sensibilidad a los contextos conflictivos*. Bogotá: Programa de Iniciativas Universitarias para la Paz y la Convivencia.

Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas (ACR). (2011). *Informe ejecutivo de la gestión*. Recuperado de <http://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/Documentos%20Informes%20de%20gestin/Informe%20ejecutivo%20de%20gesti%C3%B3n%20vigencia%202014.pdf>

Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN). (2016). *Reseña histórica institucional*. Recuperado de http://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/Documentos%20de%20Gestin%20Documental/Rese%C3%B1a_Historica_ACR.pdf

Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN). (2019). *Informe de gestión cuarto trimestre cierre de vigencia 2018*. Recuperado de <http://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/Documentos%20Informes%20de%20gestin/INFORME%20DE%20GESTI%C3%93N%204T%20CIERRE%20VIGENCIA%202018.pdf>

Ballart, Xavier. *Modelos teóricos para la práctica de la evaluación de programas*. Lecturas de gestión pública, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1996.

Banco Mundial. (2004). *Seguimiento y Evaluación: instrumentos, métodos y enfoques*. Washington, D.C, EEUU: OEDPK.

BID. (2011). Pautas para la elaboración de Estudios de Caso. Recuperado de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6434/Pautas%20para%20la%20elaboracion%20de%20Estudios%20de%20Caso.pdf>

Bonnefoy, J, y Armijo, M. (2005). *Indicadores de desempeño en el sector público*. Santiago de Chile, Chile: Cepal, Ilpes.

Collier, David (2002),” El método comparativo: dos décadas de cambios”, en G. Sartori y L. Morlino (eds.), *La comparación en las ciencias sociales* , Madrid, Alianza Editorial , pp. 51-79

CONPES 3931. (22 de junio de 2018). *Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de Exintegrantes De Las FARC-EP*. Bogotá D.C (Colombia). Recuperado de http://www.reincorporacion.gov.co/es/Documents/conpes_finlal_web.pdf

CONPES3932. (29 de junio del 2018). Lineamientos para la Articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los Instrumentos de Planeación, Programación y Seguimiento a Políticas Públicas del orden Nacional y Territorial. Bogotá D.C (Colombia). Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932.pdf>

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. (2016). *Resolución 2261 (2016) Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7609ª sesión, celebrada el 25 de enero de 2016*. New York: Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Recuperado de [https://undocs.org/es/S/RES/2261\(2016\)](https://undocs.org/es/S/RES/2261(2016))

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. (2017). *Resolución 2366 (2017) Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7997ª sesión, celebrada el 10 de julio de 2017*. New York: Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Recuperado de https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/resolucion_2366_consejo_seguridad_naciones_unidas_segunda_mision_en_colombia.pdf

Departamento Nacional de Estadística DANE, (2008). Manual de Indicadores. Bogotá.

Dubnick, M. J. y Bardes, B. A. (1983). *Thinking about Public Policy: A problem – solving approach*. New York, Wiley.

Dye, T. R. (1992). *Understanding Public Policic*. New Jersey, EE. UU: Prentice-Hall Inc.

Galtung, J. (1976). *Three Approaches to Peace: Peacekeeping, Peacemaking, and Peacebuilding, Peace, War and Defense: Essays in Peace Research, Vol. II*. Copenhagen: Christian Ejlers

Hernández S., Fernández C., & Baptista L. (2014). *Metodología de la investigación*. Recuperado de <http://observatorio.epacartagena.gov.co/wp-content/uploads/2017/08/metodologia-de-la-investigacion-sexta-edicion.compressed.pdf>

Hogwood, L. (1984) *Policy analysis for the real world*. New York: Oxford University Press.

Huffington Rodríguez, Rubin Ariel, López Rodríguez Jenny Elisa (2016). *Indicadores. Unidad Didáctica. Maestría en Administración Pública*. Escuela Superior de Administración Pública.

Lederach, J. P. (2007). *La imaginación moral el arte y el alma de la construcción de paz*. Santa María Bilbao: Bakeaz.

LIJPHART, A. (1971): “Comparative politics and comparative method”. *APSR*, 65 (682 – 693)

López Rodríguez, Jenny Elisa ; Huffington, Rubin. (2016). *Implementación de políticas públicas. Módulo Maestría en Administración Pública*. Bogotá: ESAP.

Majone, G. (2005). *Evidencia, argumentación, y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de cultura económica

Meny, Y. y Thoening, J.C. (1992). *Las políticas públicas*. España, Ciencia Política. Francisco Morata Ariel (Trad.)

Mesa de conversaciones. (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Recuperado de <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/24-1480106030.11-1480106030.2016nuevoacuerdofinal-1480106030.pdf>

Misión de la ONU en Colombia. (2017). *DECLARACIÓN AL CONSEJO DE SEGURIDAD DE JEAN ARNAULT REPRESENTANTE ESPECIAL DEL SECRETARIO GENERAL Y JEFE DE LA MISIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS EN COLOMBIA*. Recuperado de https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/unmc_declaraciones_jean_arnault_junio_30_de_2017.pdf

- Muller, P. y Surel, Y. (1998). *L'analyse des politiques publiques*. Paris, Francia: Montchretien.
- ONU. (2014). *Operational Guide to the Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards*. Operational Guide to the IDDRS of the Integrated DDR Standards (IDDRS). Naciones Unidas.
- Ordóñez-Matamoros, G., Duarte-García, J. A., Tadlaoui, S., López, L. H., Porras, S., Martínez, L. P., y Calderón-Peña, G. A. (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Organización de las Naciones Unidas. (2016). *Apéndice Comunicado conjunto núm. 65*. Recuperado de <https://undocs.org/sp/S/2016/53>
- Organización de las Naciones Unidas. (2016). *Cartas idénticas de fecha 19 de enero de 2016 dirigidas al Secretario General y al Presidente del Consejo de Seguridad por la Representante Permanente de Colombia ante las Naciones Unidas*. Recuperado de <https://undocs.org/sp/S/2016/53>
- Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas*. México D.F, México: FLACSO.
- Pérez, G, y Maldonado, C. (2015). *Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina*. México, D.F., México: CIDE
- Pressman, J. I., y Wildavsky, A. (1973). *Implementation*. Berkley: University of California Press.
- Roth, A. (2004). *Política pública: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá D.C., Colombia: Ediciones Aurora.
- Roth, A. (Ed). (2013). *El análisis y la evaluación de las políticas públicas en la era de la participación*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Salazar, C. (1995). *Las políticas públicas*. Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana

Sartori Giovanni y Morlino, Leonardo,(1994); “La Comparación en las Ciencias Sociales” , Primera Edición en Castellano, Alianza Editorial, Madrid España.

Sartori, G. (1984) La política, lógica y método en las ciencias sociales. México. Fondo de Cultura Económico.

Stoker, Robert P. (1989). Un marco de análisis para el régimen de implementación: cooperación y reconciliación entre los imperativos federalistas. En Aguilar, Luis F. (1993) *La implementación de las políticas. Colección Antologías de políticas públicas*. Primera edición. Miguel Ángel Porrúa, México.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona, España: Ariel, S.A.

Thoeni, J. C. (1985). L` analyse des politiques publiques. En *Traite du Science Politique*, Paris, Francia : PUF.

Vedung, E. (1997). *Evaluación de política públicas y programas*. Madrid, España: IHP

Villarraga, A. (2013, 1 de febrero). Experiencias históricas recientes de reintegración de excombatientes en Colombia. *Colombia Internacional*, DOI: <http://dx.doi.org/10.7440/colombiaint77.2013.05>. Recuperado de <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/colombiaint77.2013.05>

Anexos

Anexo 1 Entrevista a realizada a Gabriel Ángel, ex combatiente de las FARC-EP, mano derecha de Timoshenko, elaborada por Luis Alberto Casas Ospina, estudiante de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Javeriana, con el ánimo de sumar elementos de análisis para el trabajo de grado.

Luis Casas (L.C): ¿Está usted de acuerdo con que se grabe esta entrevista y sea utilizada con fines académicos?

Gabriel Angel (G.A): Si

L.C: ¿Cuál es su nombre completo?

G.A: Mi nombre es Gabriel Ángel

L.C: ¿Cuál es su nacionalidad?

G.A: colombiano

L.C: ¿Cuáles son sus estudios previos?

G.A: Yo soy abogado, me gradué en la Universidad Nacional en el 83 e ingresé a la FARC-EP en el 87.

L.C: ¿Cuál ha sido su experiencia previa al proceso de paz?

G.A: Yo ingresé a la FARC en el año 87 en la sierra nevada de santa marta, al frente 19, estuve allá 5 años. A los 5 años me trasladan para el Magdalena medio, sur de Bolívar, noreste de Antioquia y allí permanezco 8 años. En el año 2000 me llaman del secretariado para que haga parte de la comisión temática de las FARC, que desempeña un papel en el proceso de paz del Caguán.

A nosotros nos corresponde lo fundamental lo relacionado con la participación de la gente en unas audiencias públicas paralelas a la mesa de conversación de paz. Donde se supone que se recogen unos insumos de lo que piensas los colombianos para llevarlo a la mesa de

diálogos. Entonces en eso duré casi dos años en el Caguán dedicados a esas actividades. Después de eso se rompió el proceso del Caguán entonces ya quedó en el bloque oriental. Dependo del mono y estoy ahí hasta el 2010, ahí vivimos toda la etapa de la guerra, de la seguridad democrática de los gobiernos de Uribe. En el año 2010 matan al camarada Jorge, al mono, entonces me trasladan al Catatumbo a trabajar con Timoleón Jiménez. Timoleón es el segundo de las FARC en ese momento. El comandante es Cano, yo demoro un año en llegar por allá, por que toca irse caminado, toca atravesar Colombia y clandestinamente por la selva.

Cuando llegó al Catatumbo matan a Alfonso cano y entonces el comandante de las FARC pasa a ser timo, y entonces yo quedo trabajando con el comandante de las FARC y bueno ahí ya viene al poco rato lo de las conversaciones de paz con santos, la mesa, la Habana, ya me toca acompañar al jefe a algunas actividades, reuniones con Venezuela en la Habana y al final terminamos en la Habana en el 2015-2017 hasta la firma del acuerdo y dejación de las armas, y devolvemos a Bogotá, desde de junio del 2017.

L.C: ¿Cuáles son sus funciones dentro de las FARC-EP?

G.A: Lo primero es intentar sobrevivir, nosotros tenemos dificultades porque yo diría la mayoría de los exguerrilleros no tenemos con que trabajar, no hay opciones, mejor dicho, a nosotros nadie nos venido a decir mire vea hay esta opción. Usted por ejemplo usted es abogado usted estuvo 30 años en la FARC, usted no será que puede dictar unas clases de alguna cosa, puede trabajar en esto. Mire que este país está lleno de ongs, fundaciones todas con el nombre de la paz, si me entiende, hasta reciben ayuda internacional, pero ninguna de estas tiene una opción de trabajo para un excombatiente, es gente que vive de la paz de los acuerdos, pero que en términos reales de que vamos a ayudar a la reincorporación eso es cero.

Pues nosotros tenemos un auxilio que termina ahora en agosto que es el 90% del salario mínimo que nos dan mensualmente, ahora está casi en 750.000 pesos. Pues en el caso mío yo escribo, yo publique unos libros en la feria del libro del año pasado, en abril en Bogotá, en la feria internacional del libro, pues también hice lanzamientos de estos libre en barranquilla en Cali, y pues así haciendo presentaciones con los libros, en parte vendiendo

libros, me dieron una plática por lo de los libros, escribo algunas columnas de prensa en las dos orillas, una columna de opinión, escribo crónicas por esas crónicas me pagan alguna cosa ahí por cada crónica.

Cumplo actividades partidarias acá en el partido, yo hago parte de la dirección nacional, lo que se llama consejo nacional de los comunes, somos 111, bueno de esos 111 habremos vigentes unos 90 porque algunos se han salido, entonces hay que estar pendiente de las reuniones actividades, de las cosas que surgen, y bueno eso es en líneas generales

LC: ¿Cuál ha sido el sistema de seguimiento que ha realizado las FARC sobre el proceso de reincorporación de sus bases?

G.A: El partido tiene incidencia en algunas instancias creadas a raíz del proceso, por ejemplo una es el consejo nacional de reincorporación la mitad de ese consejo es componente de FARC, la otra mitad es del Gobierno, fundamentalmente de la ARN, entonces pues el consejo nacional de reincorporación tiene a su cargo la reincorporación de los exguerrilleros, ellos tratan de hacer milagro, nosotros tenemos dos tipos de exguerrilleros, los que están en los espacios territoriales de capacitación, en las zonas rurales, que son en total 26 en todo el país, que es la gente que se quedó en el campo tratando de hacer proyectos productivos, tratando de hacer una nueva vida en paz, produciendo, de pronto incidiendo en la vida de las comunidades. Y los que, por una o otra ocasión, por ejemplo, en mi caso por el trabajo con el partido terminamos en la ciudad o en los pueblos. Otros que se fueron al campo a trabajar unos están sembrando comida en fincas, rebuscándose la vida, porque no ha habido alternativa, entonces uno tiene un hermano, tiene un primo que le dice hermano yo tengo una tierrita acá porque no se viene a trabajar conmigo así, muchos están en eso. Pues aquí en la ciudad por ejemplo en la UNP varios se incorporaron como escoltas debe haber unos 700 o 800, ya de todas maneras hay un grupo que en parte están en la ciudad o en los espacios. Entonces yo diría los que están en los espacios o los que estamos afuera de los espacios. Esos que están los espacios digamos en los términos en los que se concibió el proceso de la reincorporación, deben ser los de mayor atención realizarles mayor seguimiento, entonces uno no es por poner a llorar.

Este proceso se ha caracterizado por una cadena de incumplimientos de cosas a medias, por ejemplo mire, se firmó el acuerdo y los guerrilleros se van a ubicar en unos espacios territoriales, para que de ahí, entonces van a ver unas casitas, con servicios públicos, ustedes allá no van a tener ni que cocinar, allá va a ver un grupo de personas pagas por el Estado que les van a dar la alimentación, y eso llegaron allá a vivir entre el barro ni con comida, una pelea para que les lleven la comida, al final medio se establecido, todo ha sido así. Después que proyectos productivos si, pero es que para hacer un proyecto productivo se necesita tierra, a no que tierra no hay, que para la guerrillera no se pactó tierra, pero bueno en el acuerdo se dice para los campesinos va a ver un banco de tierras, nosotros no somos guerrilleros somos campesinos estamos acá en el campo queremos trabajar hay unos compromisos de adelantar unos proyectos, porque no nos dan las tierras y ahí mismo empezamos, pero la burocracia todo eso, en realidad uno ve que lo que la gente ha hecho es con las uñas con su propio esfuerzo, aguantando hambre, necesidades, es un espíritu de trabajo muy berraco, en medio de todas las dificultades, muchas veces rodeados por bandas criminales, paramilitares, tropa después disidentes que los quieren matar, todo eso ha sido muy complejo, y pues uno usted sabe que el Estado es muy bueno para comprometerse, firmar compromisos pero en cambio para cumplir, implementar, y llevar a cabo empezando por la misma mecánica usted sabe que se firma un acuerdo, después ese acuerdo tiene que convertirse en normas constitucionales, después en leyes, después en decretos después en resoluciones que son los que van a aplicar los funcionarios en el terreno y eso es un proceso larguísimo, donde todo se va rescrebajando, después llega la resolución pero ya no se puede hacer las cosas que se han pensado por que las cosas han cambiado.

Que si ha habido seguimiento, si el CRN está en la pelea ahí permanentemente con un espíritu que uno lo entiende, qué hacemos mandamos todo esto al carajo y decimos, o pues la seguimos peleando para que cumplan hasta el final, más bien como que la decisión es esa me entiende, habrá quien se haya sentido incómodo yo me devuelvo para el monte pero eso no es un problema del partido ni una decisión de nosotros como fuerza, pero uno que otro que se desesperó y uno hasta comprende.

Uno por ejemplo en la guerrilla, pues en medio de la guerra y todo, pero a uno no le faltaba nada, nosotros teníamos comida, teníamos vestido, teníamos nuestra vivienda, nuestro modo de vida móvil, si nos enfermábamos teníamos la atención médica, si era una cosa muy grave lo mandaban de pronto a una ciudad a tratarse o hasta al exterior por allá a otro país, cruzando la frontera a uno no le faltaba nada, ahora la realidad es todo lo contrario, uno aquí lo necesita todo, por ejemplo aquí en Bogotá tiene que pagar arriendo, tiene que pagar luz, gas internet, teléfono, agua, he tiene que pagar administración, tiene que comprar la comida, médico, medicinas y no encuentra uno un respaldo real, venga hermano usted que sabe hacer, mire lo ayudamos, no antes es el feo, uno antes tienen que vivir como ósea a ninguno casi nos gusta decir que fuimos guerrilleros, donde uno vive ojala nadie sepa que uno fue guerrillero, esas son las condiciones me entiende, en medio de eso se sigue luchando.

A cada uno nos aprobaron algo que es hasta ridículo, no es por comparar ni nada pero en otro procesos, bueno aunque sea le damos un taxi, si me entiende cuánto vale un taxi, 90 o 100 millones de pesos yo no sé, algo así con un cupo para que trabaje, para que se rebusque, a nosotros a duras penas 8 millones de pesos a cada ex combatiente a cada ex guerrillero, pero no que tome sus 8 millones, si no que tiene ser un proyecto productivo formulado con todos los requerimientos legales, administrativos y eso tiene un trámite terrible y de eso nadie sabe, no existe un acompañamiento, ósea es una tarea del compenetre FARC del CRN es acompañarnos en eso pero es que el componente FARC del CRN tiene 5 funcionarios, y tienen que ayudarnos en eso que son miles de proyectos en todo el país, esos imposible, entonces generen una nómina o contrate con entidades con el SENA, venga aquí ayude a formular los proyectos, pero son que no si no tiene el proyecto es que no lo han formulado, sí pero hermano mire la condiciones todo es así.

Realmente el Estado hay cosas que uno dice si han cumplido uno no puede decir que no, pues de hecho uno vive aquí en Bogotá, al menos no estoy preso ni me han matado, pero tampoco es que se siente tan seguro y confiado como cualquier otro ciudadano. Pero yo diría eso esa es la parte más dolorosa, a la gente le dicen mire deje las armas les vamos a dar todas las garantías para su reincorporación social, e económica, política, cultural y familiar, e incluso

todas las garantías para su trabajo político, pero bueno hay un trabajo para uno, cosas vagas, fantasmales, esa es la realidad.

De esa parte de la reincorporación que es la vida de la gente, diga usted una muchacha que tuvo con un hijo con un muchacho, que hacen de qué viven. ha, pero porque no presentan un proyecto productivo, pero si es que eso no es tan fácil. en términos concretos reales que uno diga hay una ayuda objetiva todo es supremamente trabajoso, como le digo alrededor de la paz hay un pocotón de gente viviendo, pero por ejemplo un proyecto de cooperación internacional se lo dan a una ong a una fundación a una cooperación, vea si son 100 millones esa corporación para implementar se queda con 60 millones, si me entiende implementa 40 lo menos, y son cosas puntuales muy pequeñas, que generalmente no generan un impacto en la gente.

LC: ¿ha notado un cambio en las políticas respecto al del gobierno anterior al actual, con respecto a la reincorporación?

pues yo diría que el cambio, si uno es objetivo sin pasiones, yo diría que cada quien tiene su momento, por ejemplo Santos firma el acuerdo entonces Santos dice este acuerdo ahora hay que volver reforma constitucional, en ley, toca pasar por todo ese proceso, pero eso entra en unas elecciones, ya la coalición de gobierno se ha roto, y todo esto, supremamente hacer cumplir lo que se acordó, entonces los enemigos empiezan a atacar, a ver cómo cambian esto quietan eso. entonces ahí medias se aprobaron unas cosas, otras todavía están pendientes, pero si usted va a ver cosas como la JEP, bueno está listo, pero ya este gobierno que se perdió la ley que no sabe que paso, que ya el pase de misterio, al fin aparece esto acá en la presidencia que porque no la han firmado, a no es que el presidente está considerando hacer algunas estrategias y objeciones por inconveniencia.

Los primeros intentaron a trancazos hacer pasar las cosas, estos otros están tratando de mamar gallo, sacando el cuerpo, en muchos sentidos se entiende eso, yo entiendo que, en las reuniones oficiales, en el CNR, han demostrado en sus palabras que tienen la mejor disponibilidad. Pero bueno llegaron diciendo es que esto está un completo desorden esta

vaina ha sido puro chapuceo, esto toca hacer un proceso ordenado, pero eso lleva un poco tiempo, otras cosas.

Anexo 2 Plan de acción y seguimiento (PAS) ARN

 Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de Exintegrantes de las FARC - EP												
Título del documento:		Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de Exintegrantes de las FARC - EP										
Documento CONPES No:		3931			Fecha de aprobación:				22 de junio de 2018		Fecha de actualización:	
Objetivo general:		Garantizar la reincorporación integral de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias a la vida civil, de acuerdo con sus intereses y en el marco del Acuerdo Final.										
Objetivo	Importancia relativa del objetivo (3)	Acción	Importancia relativa de la acción (2)	Relación entre acciones	Responsable de la ejecución				Tiempo de ejecución		Tipo	Nombre
					Entidad	Dirección/Subdirección/Grupo	Persona de contacto	Correo electrónico	Fecha de inicio	Fecha de finalización		
		1.1 Concertar con las entidades competentes sus responsabilidades para la implementación del proceso de reincorporación	3.0%	Si,1,4	Agencia de Reincorporación y Normalización (ARN)	Dirección Programática	Lucas Uribe	lucsuribe@reincorporacion.gov.co	1/1/2019	6/30/2026	Producto	Porcentaje de instituciones articuladas al proceso de reincorporación
		1.2 Fortalecer la capacidad técnica del componente FARC para el cumplimiento de sus funciones en el CNR y los CTR.	2.5%	Si, 1,1	Agencia de Reincorporación y Normalización (ARN)	Grupo de Corresponsabilidad	Natalia Salazar	nataliasalazar@reincorporacion.gov.co	1/1/2019	6/30/2026	Producto	Porcentaje de miembros del componente FARC en CNR y CTR que participan de procesos de fortalecimiento de su capacidad técnica
		1.3 Liderar la gestión de recursos para garantizar el funcionamiento del componente FARC en el CNR y los CTR.	2.5%	Si,1,2	Agencia de Reincorporación y Normalización (ARN)	Oficina Asesora de Planeación	Celmira Fraser Acevedo	celmirafrazier@reincorporacion.gov.co	1/1/2019	6/30/2026	Gestión	Número de documentos de gestión de recursos presentados ante autoridades e instancias competentes para garantizar el funcionamiento del componente FARC en el CNR y los CTR.
		1.4 Diseñar e implementar el Sistema Nacional de Reincorporación como instancia de articulación y coordinación a nivel nacional y territorial (departamental y municipal) para promover el acceso, oportunidad, pertinencia y sostenibilidad de los planes y programas para el proceso de reincorporación.	4.0%	Si, 1,1	Agencia de Reincorporación y Normalización (ARN)	Dirección Programática	Lucas Uribe	lucsuribe@reincorporacion.gov.co	1/1/2019	6/30/2026	Producto	Porcentaje de avances en el diseño e implementación del Sistema Nacional de Reincorporación

Ver documento Excel completo en plan de acción y seguimiento (PAS) del CONPES 3931 en la siguiente dirección web:

CONPES 3931. (22 de junio de 2018). *Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de Exintegrantes De Las FARC-EP- ANEXO A. PLAN DE ACCION Y SEGUIMIENTO 3931*. Bogotá D.C (Colombia). Recuperado de <http://www.dnp.gov.co/CONPES/documentos-conpes/Paginas/documentos-conpes.aspx#Default={%22k%22:%22ConpesNumero:3931%20OR%20Title:3931%22}>

Anexo 3 Ver imagen en detalle:

Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN). (2016). *Organigrama*
Recuperado de <http://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/Paginas/organigrama.aspx>

Anexo 4

Entrevista realizada al jefe del Área de Reincorporación de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, realizada por Luis Casas, estudiante de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Javeriana. Con el ánimo de generar insumos para la realización de este trabajo de investigación

Luis Casas (L.C) ¿Está usted de acuerdo con que se grave esta entrevista y se utilice con fines académicos?

Alessandro Petri (A.P): De acuerdo, solo que si hay algún tema de carácter confidencial levantó la mano y me para la grabación

(L.C): perfecto.

(L.C): ¿Cuál es su nombre completo?

(A.P): Alessandro Pietri

(L.C): ¿Cuál es su edad?

53 años

(L.C): ¿Cuál es su nacionalidad?

(A.P): Italiana

(L.C): ¿Cuáles son tus estudios?

(A.P): Ciencias políticas, Relaciones internacionales, estudios de desarrollo y estudio de derechos humanos, postgrado, doctorado, maestría, en Florencia - Padua, Italia, y en el London School economics.

(A.P): ¿Cuál es tu experiencia previa antes de trabajar en la misión de las Naciones Unidas en Colombia?

(L.C): Llevo 20 años en Naciones Unidas, antes estaba en Colombia siempre llevo dos años con la misión, pero antes estaba en el PNUD programa de Naciones Unidas para el Desarrollo como coordinador del área de paz, llevo actualmente 12 años en Colombia, antes estuve en Guatemala 8 años, esos son mis 20 años. Con la misión igual en Guatemala, con el PNUD, con otras agencias, la comisión para la verdad, siempre apoyando el proceso de paz.

(L.C): ¿Cuál es tu cargo formal?

(A.P): jefe del área de reincorporación de la Misión, a cargo de la verificación del tema 3.2, uno de los mandatos de la misión, 3.2 reincorporación, reintegración, en el acuerdo se habla de reincorporación, yo estoy a cargo de todo el capítulo, con mi equipo nacional y con el trabajo de los territorios también en materia de reincorporación.

(L.C): ¿En qué consiste el modelo de seguimiento del proceso de reincorporación socioeconómica de los excombatientes de las FARC-EP, por parte de la Misión de las Naciones Unidas? Minuto 2

El modelo se basa en una metodología de verificación que está plasmada en un manual de verificación, teniendo en cuenta los parámetros que utiliza Naciones Unidas en este tipo de tareas. El tipo de verificación consiste básicamente en analizar los diferentes compromisos que están en el acuerdo, entonces se hace un análisis de compromisos, en base a lo que está establecido en el 3.2, en particular en la reincorporación social y económica. La metodología es bastante rigurosa se basa en una serie de criterios esencialmente es sumar la observación directa a través de nuestros observadores con una serie de fuentes secundarias y un principio básico de contrastar las fuentes, entonces con respecto a la observación directa, efectivamente la fortaleza principal de la misión de verificación es la presencia territorial, esto nos permite estar presentes. Hubo el segundo mandato desde el 2017 que es el mandato de verificar ya el

compromiso de la reincorporación, nosotros pedimos mantener la presencia territorial por que como sabes los ex combatientes que están en proceso de reincorporación después de las zonas veredales se han mantenido en los espacios territoriales, esto ha ido variando en el tiempo ha implicado también unos ajustes en nuestro despliegue territorial, pero el principio se ha mantenido el mismo estar al lado donde están los temas que queremos verificar en particular la reincorporación. Sobre la reincorporación es estar al lado de los excombatientes. La observación directa se hace a través de nuestros observadores o oficiales de verificación en el terreno, hay 10 oficinas territoriales y muchas oficinas móviles, oficinas que están alrededor de los 24 espacios territoriales y también en algunos municipios para permitir tener acceso directo a la información. Después la indicación es nunca basarse solo en la observación empírica o en una única fuente, si no que contrastar, entonces el otro principio de contrastar las fuentes implica que para poder tener certezas y garantías de una efectiva observación y verificación se requiere contrastar por lo menos algunas fuentes, la fuente FARC, la fuente Gobierno que son las dos partes que han firmado el acuerdo ,pero también otras fuentes independientes que pueden ser en particular la sociedad civil, en sus diferentes dimensiones, la iglesia, la empresa privada, organizaciones de derechos humanos, o organizaciones especializadas en esos temas con presencia territorial, también la academia, las universidades y otra fuente es la comunidad internacional como el programa de Naciones Unidas para el desarrollo, la unión europea, y hay otros que no están en el acuerdo pero participan activamente como la FAO, la OIM y otras entidades que se vuelven nuestro socios porque no solo nos dan información.

Hay otro principio que me parece importante tener en cuenta más allá de este mecanismo de información que recogemos del territorio, y también después con actores nacionales contrastando las fuentes sobre esta base elaboramos informes periódicos.

Pero también nosotros tenemos una interpretación de la verificación que es lo que llamamos la verificación propositiva o proactiva esta es una evolución de la doctrina internacional y también de la experiencia de misiones internacionales y consiste esencialmente en no solamente limitarse a un proceso de observación imparcial y de elaboración de informes si no que buscar que esta información sirva para mejorar el proceso de implementación. Por

eso desde las personas del terreno y el equipo nacional están orientados a buscar soluciones y ayudar en la implementación, porque una de nuestras funciones es generar confianza para que los actores claves, generalmente gobierno, pero también las FARC y también otros organismos que están comprometidos con la implementación de los acuerdos se sientan apoyados y busquemos conjuntamente soluciones.

El manual va anexo algunas fichas que permiten una verificación en general en la parte de reincorporación todavía no hemos implementado un sistema de casos individuales aunque el manual lo permitiría, lo aplicamos más a los casos de garantías de seguridad el caso de líderes. Por qué el tema de reincorporación es más colectivo según el enfoque entonces, Aunque se permite la reincorporación individual no tenemos un sistema de seguimiento individualizado, sino que más basado en los compromisos. Entonces nosotros pedimos a nuestras oficinas territoriales informes periódicos bastantes regulares algunos informes diarios, otros informes quincenales y otros informes mensuales. Los informes diarios son más sobre la situación del espacio territorial, algunas dificultades que puedan tener o que, sobre la infraestructura, la electricidad, es más logístico, operativo, si se requiere una intervención rápida. También están los flash reports, son estos que en cualquier momento se pueden enviar ante una situación muy grave como la muerte de un integrante de FARC o una amenaza, esta es la parte de emergencia. Nosotros tenemos informe quincenal que es más un análisis de contexto más político y el informe mensual que es más un análisis informe de verificación donde hay una estructura fichas, formatos donde se reportan los avances o retos o las dificultades de cada uno de los temas de la reincorporación socioeconómica y de la reincorporación política. En la parte de reincorporación socioeconómica según el esquema del acuerdo hay algunos temas clave como por ejemplo en lo económico los avances de los proyectos productivos, entonces ir a ver, tenemos una base de datos que permite verificar la presencia de proyectos productivos en todos los espacios, pero también ahora en las nuevas áreas de reagrupamiento.

En general este formato nos permite identificar tema por tema por ejemplo en lo económico el tema de proyectos pero también el tema de cómo están funcionando las cooperativas o el tema de la tierra que es un tema aunque no esté explícitamente previsto en el acuerdo es un

elemento clave para entender la sostenibilidad de la reincorporación económica, si ha habido un desembolso de la renta básica, ahora ver más si se aprueban en el CRN los 8 millones a los cuales tienen derecho cada individuo o cooperativa que presenta de manera asociado un proyecto colectivo, entonces en este caso ver si se desembolsa si hay avance tratamos ir un poquito más en la calidad no solo el cumplimiento formal, ver si es un proyecto que tiene sostenibilidad tiene impacto y contribuye efectivamente a mejorar las condiciones de vida de los excombatientes también de las comunidades porque también tratamos proyectar un enfoque transversal, un enfoque comunitario, un enfoque de género, enfoque étnico, el tema de infancia, que son todos lineamientos específicos que estamos dando en nuestro trabajo de verificación.

En la reincorporación social hay unos compromisos muy concretos, el tema de la salud que en este momento es a través de un esquema de salud, médico, ambulancia pero también está previsto más general llegar con política de salud rural a los territorios, es un poco difícil a veces verificar el impacto de la parte más cualitativa de las políticas porque, un puede decir existe la ley existe la política pero en realidad hay que ver la implementación, por ejemplo el caso de salud no es suficiente que haya un 96% de los trece mil acreditados inscritos a una EPS por que el tema es acceso a la salud, ustedes saben que en Colombia en el área rural no es suficiente estar en una EPS también en el área urbana no siempre significa facilidad de acceso entonces tratamos también de aplicar hay un enfoque de derechos sobre estos temas porque al final se trata de derechos humanos son los parámetros de acceso a los bienes y servicios de los derechos económicos, políticos, sociales y culturales. Entonces en la reincorporación social las preguntas que hacemos son cómo va el tema de salud, cómo va el tema de educación, cómo va el tema de vivienda, que son todos temas previstos en el acuerdo y después está toda la parte política.

Entonces como le decía nosotros recibimos esos informes que son una fuente fundamental pero también complementamos con el trabajo nacional, la misma información la necesitamos de nuestras fuentes a nivel nacional.

En el ámbito socioeconómico hay un interlocutor fundamental en cual también participamos en las sesiones, en calidad de observadores que es el consejo nacional de reincorporación,

entonces tenemos que verificar el funcionamiento del consejo si efectivamente ayuda a un proceso de toma de decisiones que facilita la implementación también uno por uno los temas, ya estamos en la sesión casi 100, más de 90 sesiones y inicialmente no estábamos, ahora estamos formalmente constantemente invitados y esto nos sirve mucho para ver la dinámica también la transición que ha habido de gobierno, si se han mantenido los compromisos quienes son los encargados entonces obviamente para nosotros es fundamental participar en el consejo tener ahí la información de primera mano de cómo va el proceso pero también tener interlocución con los actores claves a nivel nacional entonces es lo que trabajamos aquí las 8 o 10 personas que estamos en el equipo nacional nos distribuimos los temas y los interlocutores, entonces cruzamos la información nacional con la información territorial y después sumamos y tratamos de elaborar informes lo más sintético pero al mismo tiempo lo riguroso posible porque tenemos un compromiso con el consejo de seguridad que cada tres meses tenemos que presentar un informe que tiene un peso bastante significativo porque es el informe del secretario general así que nuestro representante especial representa aquí que es el jefe de misión representa al secretario general, entonces las dos áreas principales de trabajo que son la área de garantía y seguridad y la de reincorporación elaboran todos estos insumos que son digamos de fuente directa pero también a través de nuestras entrevistas combinando el ámbito local ámbito nacional y sacamos este informe final.

En el marco del trabajo nacional como te decía la reincorporación social y económica tiene un interlocutor básico que es el consejo nacional de reincorporación y en ese sentido en particular en este momento la alta consejería de posconflicto el doctor Emilio Archila y el director de la ARN que es al final la agencia de gobierno que tiene que implementar, obviamente la interlocución básica es con la agencia de reincorporación y normalización, que tiene presencia como sabe no solo a nivel nacional sino que en los territorios, también son nuestros interlocutores en los territorios. Y FARC, obviamente FARC que son los miembros del CRN, pero también FARC en términos de los mandos medios y todos los que en el caso de los miembros nacionales pastor Alape, Ernesto medina que son los dos representantes, pero a nivel local los jefes de los espacios y en general los que representan, esta es la parte socioeconómica.

Para concluir en términos a veces además del manual y de las fichas que están ya preestablecidas para la verificación hay una ficha específica para el informe diario, para el informe quincenal y para el informe mensual a veces mandamos anexos como lineamientos específicos protocolos sobre temas eventuales, por ejemplo, en el caso de las elecciones como te decía los lineamientos de lo que tiene que hacer la misión en el acompañamiento del proceso electoral desde el punto de vista de la verificación de la reincorporación política.

Existe también esta modalidad que se asocia a la estructura básica de la metodología de verificación y que nos permite actualizar, combinar un poquito la verificación pura también con un análisis más de contexto porque es un poco difícil separar digamos los compromisos de la reintegración y garantía de seguridad del resto de la implementación de los acuerdos entonces a veces nosotros tenemos también pedimos nuestra oficinas que nos ayuden con el análisis de contexto más general tipo presencia economía ilegal el tema de la JEP, en el caso de la JEP no hay un mandato específico de la misión entonces no verificamos en general todos los compromisos del capítulo 5, pero obviamente la JEP es un fundamento de una reincorporación sostenible, es como la garantía legal del proceso, en ese sentido también a veces damos lineamientos de seguimiento puntual de algunos temas aunque no se traducen porque también en esto, hay que respetar el mandato y la cancillería es muy riguroso en esto no podemos repentinamente empezar a verificar todo el acuerdo en todas sus dimensiones porque hay otros mecanismos previstos en los acuerdos, en el capítulo 6 hay otras entidades a cargo del proceso más amplio de verificación y de implementación.

(L.C): Este manual lo crearon con base en experiencias previas en otros países, ¿me puedes nombrar algunos de estos países?

(A.P): Nosotros dependemos del departamento de asuntos políticos ahora en este momento, el departamento de asuntos políticos es históricamente es la entidad que está a cargo de las misiones políticas que pueden derivar su mandato del consejo de seguridad o de la asamblea general, ahora se está modificando la estructura de la arquitectura de la paz se trata de simplificar, y tratan de unir dos departamentos, el departamento de asuntos políticos y el departamento de operaciones de paz, la nuestra por el momento no puede ser una operación de paz porque no tiene militares armados que se paran las fuerzas, es una misión más política,

pero ahora se van a unir para evitar estas confusiones de mandatos y se creará el DPO department for peace operation esto ayudará unificar criterios, pero a nivel internacional hay muchos documentos que nosotros consultamos de lecciones aprendidas de ambos tipos de misiones.

Guatemala y el salvador es lo que se acerca más porque también tenía manual de verificación por que tenía un proceso de paz y una serie de acuerdos, entonces en ese sentido, pero también Nepal que son visiones más recientes por que las experiencias de Guatemala y el salvador son de hace 20 años, Afganistán y digamos son modalidades y temas diferentes, por ejemplo en Guatemala era la verificación de todos los acuerdos de 11 acuerdos, 11 temas, entonces era más amplio el mandato y también tenía un mandato de asistencia técnica de no solo verificación así que tenía unos recursos para implementar programas entonces era diferente, pero entonces hay que adaptarlo mucho, el manual toma en cuenta estas lecciones aprendidas y también algunos parámetros internacionales, por ejemplo los parámetros sobre la observación de derechos humanos esto hay que tomarlo en cuenta aunque aquí hay una oficina, también una misión del alto comisionado de derechos humanos que tienen un trabajo de observación, esta oficina monitorea la situación de los líderes, entonces hay una alianza estratégica con las agencias del sistema ,pero en general dentro de las fuentes que se consultaron para la operación manual también está toda la experiencia que hay en materia en observación de derechos humanos que deriva del trabajo en particular de la oficina del alto comisionado en el mundo, entonces se usaron manuales que usan en general las misiones políticas y también hay que conocer algunos parámetros internacionales que aún no sea estrictamente de aplicables literalmente son referentes porque siendo naciones unidas nosotros tenemos que tomar en cuenta algunos marcos, por ejemplo el tema de desarme desmovilización y reintegración, esto es una modalidad de trabajo que existe mundialmente que existe, también hay un manual muy grande que es el protocolo de los estándares internacionales de desarme, desmovilización y reintegración tiene que ser conocido para la gente que trabaja en estos temas aunque el modelo en el mundo de todas las operaciones, son la buenas prácticas en materia de desarme, nosotros hacemos solo la R en este momento y aparte de la R, porque el modelo colombiano en todo se diferencia, tiene sus particularidades, por ejemplo aquí es más colectivo que individual también aquí hay una dimensión política

importante que no siempre están en todos los procesos, por ejemplo aquí mismo en Colombia en el proceso del M19 lo político era muy importante, de hecho ellos después se convirtieron inmediatamente en partido en asamblea constituyente, tuvieron cargos políticos, pero en el procesos de UC la política uno tenía ninguna relevancia, en cuanto ellos no formaron partido, por cuanto se decía que influyen a través de sus contactos y más o menos ilegales en el congreso tenían su influencia y en el nivel local, pero no había ninguna dimensión ni expectativa que ellos tuvieran garantía para participar en la política.

Entonces son referentes, pero no se puede aplicar, lo acoplamos a la realidad de acá

(L.C): ¿Cuáles son los principales retos y desafíos en lo que respecta a la reincorporación socioeconómica?

(A.P): El desafío de la reincorporación socioeconómica está vinculado al desafío en general de la implementación de la paz en los territorios en ese sentido ha sido lo más difícil para Colombia, es entrar realmente a la expectativa principal del Acuerdo final que era la paz territorial, por varias razones, después de la firma de la paz, no se asistió a una inversión masiva, o una presencia significativa del Estado Social de Derecho en el territorio, sino que los territorios de donde habían salido las FARC, han sido ocupados por otros actores ilegales, lo que ha implicado mayores dificultades en el término de la implementación, pero también la dificultad de mirar concretamente los beneficios de la paz, porque en términos generales, es cierto que ha disminuido la tasa de homicidios, se ha disminuido obviamente se han ahorrado miles de vidas humanas, la época de los bombardeos a la FARC y los secuestros ha terminado, los indicadores son clarísimos, entonces uno no puede tener siempre un pesimismo constante pero es cierto también que los territorios no se han visto los beneficios de una paz que llega con transformación social, económica que estaba prevista en el acuerdo, en este sentido esto pudo haber generado una cierta frustración en las comunidades pero también en los ex combatientes y ahí entran un poco los retos a dos años de la firma, hay que mencionar que LA REINCORPORACIÓN TEMPRANA HA FUNCIONADO en el sentido de lo que se llama la fase inicial en término, por ejemplo del compromiso de la asignación única, la renta básica y también la inscripción de la EPS, todo lo que estaba previsto, también acreditar a más de 13 mil ex combatientes ha funcionado desde el punto de vista formal.

Si pasamos a lo político uno puede decir que también ha funcionado, se le ha reconocido la personería jurídica, se le han dado los espacios correspondientes, por lo menos a 8 de 10, a los congresistas que están trabajando ahí en el congreso, que están sin mayores dificultades, también la participación en elecciones, pero en la parte socioeconómica se tenía mayor expectativa con respecto a la implementación de los proyectos productivos, ha habido dificultades y retos, en parte debido a que no es fácil convertir actores que eran armados en empresarios o en personas que sepan manejar una cooperativa, implementar proyectos productivos, pero en parte por que efectivamente no se ha visto una dinámica muy rápida de aprobación de implementación, los números hablan por sí mismos, porque estamos hablando hasta la fecha 21 proyectos aprobados de los colectivos, y también de los individuales, estoy hablando de los 8 millones que tenían previstos para todos los proyectos, 21 para un total de 1400 beneficiarios lo que significa un número muy reducido, un 10% de la población en total, en realidad si uno va más en detalle si uno mira los proyectos efectivamente desembolsados son menos de los 21, actualmente todavía siguen siendo 7 al corte que hicimos a finales de diciembre cuando presentamos el último informe solo 7 proyectos habían recibido desembolso lo que implicaba que efectivamente después de dos años desde la firma de acuerdo solo el 2.6% de la población excombatiente había recibido desembolso relativo a un proyecto productivo, obviamente en una perspectiva de corto plazo ahora en agosto hay preocupación, porque se acaba la renta básica que estaba pensada, digamos como provisional, justamente, pero se pensaba que a estas altura ya los proyectos productivos estaban ya en implementación, con este atraso se espera como el gobierno se ha comprometido, con un plano rápido, se ha pedido la asistencia de la agencia de Naciones Unidas, otras entidades del mismo gobierno para acelerar, la expectativa es que por lo menos 7000 excombatientes nuevos sean involucrados en este proceso, el gobierno dice que hay un compromiso concreto con respecto a los proyectos individuales colectivos, también con la vivienda, con la formación para el trabajo.

Estamos en realidad trabajando, te cuento, que la modalidad de trabajo que también utilizamos, es lo que definimos plan de prioridades, que cada tres meses definimos las prioridades en cada una de los dos grandes compromisos y esto ayuda a tener más concretamente un seguimiento, por ejemplo en el caso de los proyectos productivos, que es

como le decíamos uno de los retos de aceleración de la aprobación queríamos pasar de 1400 a como el mismo gobierno plantea 7000 personas, porque hay otras que podrían estar en otras, probablemente no todos participaran, ahí entramos en el otro reto.

El otro reto obviamente es la disidencia y también lo que técnicamente en todos los procesos de paz se llama reincidencia, es bastante común que después de la firma de un proceso, a veces, es más fácil hacer la paz que implementarla, en términos de la clásica distinción peackeeping, peacemaking, peace building, entonces peacemaking es hacer la paz es negociar a uno le parece difícil ha costado mucho 4 o 5 años, pero el peacebuilding es construirla este es el reto principal y es normal que dentro de este marco este el capítulo un de la construcción de paz es la reinserción o la reincorporación, y este siempre hay un nivel de fracaso, pero es manejable cuando se trata del 5 o 10 %, todavía estamos con estas cifras, ahora estamos con la preocupación con lo que pueda pasar en términos de lo que ha sido la salida masiva de algunos de los de los comandantes, porque antes había sido bastante ubicables, desde el inicio había una disidencia en el Guaviare, en el Caquetá como Rodrigo cadete, Gentil duarte, pero cuando empieza a ser un grupo significativo de comandantes de mandos altos como Iván Márquez y otros que se retiran, aunque formalmente están en el proceso, porque todavía no están en la disidencia, están en un limbo, creo que este tema se definirá en febrero cuando la JEP tendrá que pronunciarse el caso de estos señores que tienen que presentarse, ya no a través de abogados si no presencialmente, este primer semestre es muy importante.

Volviendo a los restos, el primero es la seguridad económica de los excombatientes es decir tener una perspectiva real de un proyecto productivo o un plan de vida de la reincorporación económica, que requiere es un proceso de acompañamiento a mediano plazo en implique la sostenibilidad del proyecto porque si no puede haber retrocesos, por ejemplo si el proceso de proyectos que no tienen acceso a mercados o el tema mismo de la capacidad técnica de la cooperativa por eso es un tema más de reincorporación económica con un enfoque territorial que se vincule a los procesos del territorio y ahí muy importante con la vinculación con el capítulo 1 por lo menos con los PDTs, o con los planes de desarrollo, por eso pensamos que

un retos es la seguridad económica de ellos excombatientes y la sostenibilidad del proceso de reincorporación.

El otro reto es la seguridad jurídica, y ahí es la problemática actual, digamos la salida de estos señores, yo pienso que un momento crítico es el caso Santrich , envía una señal a todos los líderes que está en riesgo , en ese sentido ellos plantean que si a él le hicieron esto no tenía delitos pero que se vinculó según la fiscalía, según los datos de la DEA que se vinculó a narcotráfico, como se demuestra que muchos que estaban evidentemente vinculados al narcotráfico hasta poco antes, va a ser muy difícil demostrar que no lo estén, ellos dicen nos puede pasar lo mismo, porque más allá, nosotros no nos pronunciamos, no podemos verificar el caso, es un tema sobre el cual estamos dando un acompañamiento, pero la resolución de este caso depende en un futuro de la reincorporación en el sentido que si más gente se sale ya empieza a ser significativo la dificultad del proceso, porque iban Márquez fue jefe negociador entonces puede dar señal a sus bases que puede estar rompiendo el proceso. Nosotros pensamos que hay que defender el rol de la JEP, no defender necesariamente a los excombatientes, porque los que están vinculados al narcotráfico o con otros delitos después del acuerdo pagan sus condenas, pero defender la autonomía de la JEP, porque está pensada para efectivamente esto, no en términos de evitar condenas, es un sistema de justicia de sanciones que pueden ser diferentes a la privación de la libertad, pero digamos si la JEP es rigurosa, independiente permite tener compromisos con la verdad la reparación, es un proceso muy importante, por eso es muy difícil la reincorporación.

Entonces primer reto seguridad económica, segundo reto seguridad jurídica y el tercer reto seguridad física que es el otro gran tema del otro punto que nosotros tenemos que verificar, entonces hay una serie de previsiones del acuerdo, las FARC se han desarmado han cumplido con el compromiso de la dejación de armas, pero en cambio debe tener un sistema de justicia especial y también garantías de participación política, pero también garantías de seguridad física, porque obviamente una enorme preocupación fue la experiencia de la UP, entonces con este fantasma permanente, el hecho de entrar en política para ellos es un riesgo y sobre todo sin tener las armas, en ese sentido sobre todo digamos esto lo estamos verificando en nuestro mandatos, alrededor de 80 miembros de FARC han sido asesinados, lo cual se suma

las grandes cifras de líderes sociales entonces nosotros consideramos que el hecho que sigan matando a los excombatientes de FARC, o a los líderes sociales es una amenaza enorme al proceso de paz y al proceso de reincorporación,

(L.C): ¿Cuál crees que fue el escenario que dio lugar a los retrasos en la implementación de la reincorporación socioeconómica? Min 43.

(A.P): Yo creo que no se puede simplificar diciendo que es un atraso burocrático o inercia del Estado, sino que hay varios componentes, seguramente un componente es que el Estado históricamente independientemente del Gobierno no es juicio del Gobierno Santos, del Gobierno Duque, obviamente no es un Estado que históricamente ha tenido capacidad de implementación en los territorios, es un Estado centralista que no es tan automático que por una serie de compromisos que ha asumido, inmediatamente llega con los bienes y servicios a los territorios, porque también históricamente ha habido varios intentos, el plan de consolidación, la recuperación social del territorio, en medio del conflicto es diferente, en teoría por el conflicto la presencia en el territorio tenía que ser de carácter más civil de llegar Estado civil, pero también no es tan automático porque no es que esté equipado el Estado central para hacer una gran inversión en los territorios, en ese sentido el problema es estructural vinculado a la debilidad de la presencia del Estado en el territorio y que requiere probablemente un enfoque de construcción de Estado desde abajo con participación más activa de las autoridades locales de la sociedad civil, de las comunidades, pero esto no se resuelve de un día para otro.

Después uno de los temas es lento el proceso de formulación debido al hecho que ni las partes, ni el Gobierno tenían a disposición inmediatamente personas expertas a cargo de los temas de formulación, por ejemplo las partes, a veces en los territorios no tienen gente experta, en este sentido esto ha implicado que han dedicado tiempo a la capacitación, alguno de proyectos de impacto rápido, la renta básica, no a sido que han esperado ahí, pero tampoco ha sido fácil transformar la mentalidad de los mandos medios que han estado acostumbrados al combate, entonces es normal que haya un proceso, que se requiere formación, capacitación, ese ha sido otro de los temas, por el lado de las FARC.

Pero también la ARN está históricamente más acostumbrada a la reincorporación individual, entonces el hecho de poder aplicarlo de manera colectiva, con la necesidad también de mantener el fortalecimiento de las cooperativas esto se ha atrasado por que las cooperativas han tenido sus propios problemas, en algunos casos de pura inercia burocrática en cosas que parecían sencillas no han sido tan sencillas, por ejemplo abrir la cuenta bancaria de una cooperativa, o simplemente el desembolso de un proyecto, un proyecto como Miravalle aprobado en noviembre se lo desembolsaron 6 meses después, entonces ahí miramos obstáculos de naturaleza más burocrática.

Yo no creo que sea un problema esencialmente de voluntad política, ni con el gobierno anterior, ni con el actual, yo creo que hay un compromiso real respecto a cumplir, duque repite yo quiero cumplir, a veces hay dudas con el centro democrático sobre otros aspectos del acuerdo, pero sobre la reincorporación, creo que les conviene a todos, en el sentido que es una amenaza para la seguridad el hecho que aumente las disidencias, incremente los grupos ilegales, entonces nosotros tenemos la esperanza que si hay voluntad también esto implica que tiene que ver capacidad e implementación un poco más rápida.

también como les decía, no ha ayudado mucho con las misma FARC, que los niveles de cohesión que se han ido perdido un poquito, esta división interna no ayuda mucho en términos de mantener unido y cohesionado el grupo, y también a veces la relación con algunos mandos medios y los responsables nacionales no ha sido siempre tan fluida, no ha permitido canalizar bien las demandas con respecto a los proyectos a las necesidades en muchos casos algunas personas han dicho, no yo prefiero en cambio de esperar desde arriba, yo me busco mis proyectos, pero esto alimenta el desorden por que la idea era mantener una línea una coherencia en la política pública de reincorporación.

Entonces yo creo que podemos mejorar en términos de mantener una mayor articulación entre el nivel nacional y el nivel territorial, ahora una de las modalidades de las decisiones tomadas recientemente por el Consejo nacional de reincorporación es constituir, las mesas departamentales de reincorporación, eso yo creo que puede ayudar, porque involucrar más actores, en lugar que sean solo las FARC y el Gobierno Nacional si no que aparecen actores que pueden contribuir, como por ejemplo las autoridades locales, las gobernaciones, las

alcaldías pero también la empresa privada si se logra una coalición, unas alianzas territoriales alrededor del tema de la reincorporación, que pueden contribuir sumando esfuerzos en una implementación más efectiva.

La ARN tiene más experiencia en la reincorporación individual, uno cuando tiene una experiencia acumulada tiende a repetir el modelo, el esquema y hay que reconocer que la ARN ha tenido un cierto éxito en este modelo, es un modelo que también respeta los parámetros internacionales el modelo reincorporación individual, nosotros como Naciones Unidas no nos oponemos y en realidad también está previsto en el acuerdo. Ahora el espíritu del acuerdo, la línea prioritaria parece orientarse más a lo colectivo, esta discusión te digo la verdad, ha sido más ideológica que práctica porque en realidad también hemos escuchado, desde los territorios que los funcionarios de la ARN en el nivel local alimenta más lo individual y las FARC reacciona viendo esto como una amenaza, en términos que esto implica impulsar una dispersión y contribuir a la ruptura del proyecto político pero si uno mira los números, primero no podemos decir que hay una línea política desde arriba de la ARN que privilegia lo individual, esto no es así, si uno habla con el director de la ARN, no hemos visto en ningún documento o comentario en un espacio como CRN diciendo nosotros trabajaremos sobre lo individual, ellos dicen el decreto que constituye la ARN, que ellos contribuyen a la implementación del acuerdo, pero mirando los números probablemente este gran debate individual o colectiva, es más una confrontación ideológica, que algo que tiene implicaciones prácticas, me explico si uno mira ahora, uno pensaría bueno si la ARN con toda la distribución territorial privilegia sólo lo individual debería muchísimos proyectos individuales sabes cuantos proyectos individuales hay 39 entonces hay 1350 que están proceso colectivo y 39, 40 que están individual, fotografía actual, proyección esto es más interno

Anexo 5

Información del entrevistado/Nombre	Alessandro Preti	Gabriel Angel.
Detalles	Jefe del área de reincorporación socioeconómica de la	Asesor Jurídico y miembro permanente de

	Misión de la ONU en Colombia	la comisión política del partido FARC.
--	-------------------------------------	---