

# **La seguridad social de los excombatientes de las FARC, en el marco del posconflicto colombiano**

**Cristian Valenzuela Monje**  
**Especializacio en Seguridad Social**  
**Universidad de Manizales**

## **Introducción:**

En un segundo momento, se plantearán elementos teórico-normativos referentes a la seguridad social de ex combatientes, tomados de un breve estudio comparado, en el que se pretenderá abordar los casos de América Latina en los que, en el marco de los procesos de paz, el elemento de seguridad social para excombatientes del conflicto armado fue implementado y desarrollado.

En un tercer momento, se hace una mención en el marco de la Justicia Transicional colombiana, a las garantías para los excombatientes de las FARC EP en el proceso implementación de los acuerdos, que se adelanta actualmente.

Palabras clave: Seguridad social, América Latina, Excombatientes, Procesos de Paz, Justicia Transicional.

## Introduction:

The present document intends to give a first account of the key elements of Social Security in some specific cases of Latin American peace agreements (El Salvador,

Guatemala, Nicaragua), which serve as a contextual reference for this essay, the experiences of the Colombian case against attempts to build peace from 1986 to the present and proposing a feasible way for the inclusion of the ex-combatants of the FARC in the framework of post-conflict Colombian.

In a second moment, theoretical-normative elements concerning the social security of ex-combatants, taken from a brief comparative study, will be presented, in which it will be tried to approach the cases of Latin America in which, in the framework of the peace processes , the social security element for ex-combatants of the armed conflict was implemented and developed.

In a third moment, a mention is made within the framework of the Colombian Transitional Justice, the guarantees for the ex-combatants of the FARC EP in the process of implementation of the agreements, which is currently in progress.

Keywords: Social Security, Latin America, Ex-combatants, Peace Processes, Transitional Justice.

## **La Seguridad Social en América Latina**

La Seguridad Social de acuerdo con la Organización Mundial del Trabajo, en adelante OIT (2015), se presenta como el elemento clave de las estrategias nacionales dirigidas

a la promoción del desarrollo humano, inclusión social, estabilidad política y crecimiento económico. Pero, aunque la definición anterior hace pensar que la seguridad social es tan completa, hasta el punto de acoger en ella a la gran cantidad de los trabajadores, lo cierto es que al menos la tercera parte de la población de trabajadores de Latinoamérica se encuentran por fuera del sistema de protección social.

Lo anterior supone que en un sistema de protección social que no es “amplio”-entendiendo éste como “una estructura que posee gran alcance”-, las brechas de desigualdad tienden a la ampliación progresiva y al debilitamiento del capital humano.

No solo para la OIT, sino también la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), la Seguridad Social es un instrumento de protección social, debido a que ofrece la posibilidad de miradas múltiples, teniendo en cuenta el reconocimiento social como derecho humano y la responsabilidad compartida basada en la solidaridad social.

La protección social también se encuentra definida como “un conjunto de políticas y programas gubernamentales y privados con los que las sociedades dan respuesta a diversas contingencias a fin de compensar la falta o reducción sustancial de ingresos provenientes del trabajo, brindar asistencia a las familias con hijos y ofrecer atención médica y vivienda a la población. Murro (2004, p.7).

La OIT en la Resolución de la 89ª Conferencia Internacional de 2001, definió que todos los sistemas de seguridad social, necesariamente deberían ajustarse a ciertos componentes:

- i. Prestaciones seguras y no discriminatorias
- ii. Administración sana y transparente con costos administrativos tan bajos como sea posible
- iii. Fuerte participación de los interlocutores sociales

iv. Confianza pública, para lo cual es esencial una buena gobernanza.

Para Murro (2004, 7p), la función de la seguridad social en los procesos de paz de algunos países de América Latina, debe entenderse inicialmente como un elemento que se encuentra íntimamente ligado a la sociedad y a las garantías que los Estados pueden proporcionar a los ciudadanos que la integran. Define la Protección social como “un conjunto de políticas y programas gubernamentales y privados con los que las sociedades dan respuesta a diversas contingencias a fin de compensar la falta o reducción sustancial de ingresos provenientes del trabajo, brindar asistencia a las familias con hijos y ofrecer atención médica y vivienda a la población, destacando que es un derecho fundamental de las personas”.

Ligado a lo anterior y en el mismo sentido, la OTI, concibe la seguridad social como la protección de los miembros de una sociedad mediante una serie de medidas públicas, contra el conjunto de privaciones económicas y sociales.

En la Ley 100 (1993) Sistema de Seguridad Social en Colombia, se establece que la Seguridad Social es un conjunto de entidades, normas y procedimientos a los que las personas pueden acceder con el fin de garantizar una mejor calidad de vida, adhiriéndose a las condiciones de dignidad humana, reconociendo las obligaciones del Estado, la sociedad, las instituciones y los recursos, orientados a mejorar las condiciones de vida. Adicionalmente, debe mencionarse que la seguridad social en Colombia es -al igual que en otros territorios- un servicio público obligatorio prestado tanto por entidades públicas y privadas.

## 1. Antecedentes

Los intentos de paz en Colombia desde 1986 a la actualidad.

### 1.1. Virgilio Barco Vargas 1986 – 1990

De acuerdo con el Centro Nacional de Memoria Histórica CNMH (2011), los primeros pasos hacia un acuerdo de paz exitoso en Colombia, tuvo sus inicios en 1986 en el periodo presidencial de Virgilio Barco Vargas. En este período se presentaron escenarios de júbilo como el éxito electoral de la Unión Patriótica UP, pero también desoladores como el rompimiento de la tregua con las FARC, el asesinato de Jaime Pardo Leal - candidato presidencial UP- y recrudecimiento de la violencia en algunas regiones del país: Cauca, Magdalena Medio, Urabá, Córdoba, Valle del Cauca dirigidas a la población civil. Las guerrillas se caracterizaron durante este periodo por impulsar ataques a la fuerza pública y se incrementaron las extorsiones y secuestros a lo largo de todo el país, tanto por parte de las FARC, como del ELN y el EPL.

Fue en 1985 cuando se pensó en la posibilidad de encaminar al país en un acuerdo de paz que permitiera respaldar la transición de las FARC a la vida política, pero esto chocaba con las élites políticas y económicas regionales. En todo caso, con la aparición de la Unión Patriótica en el escenario político, la violencia en el país crece indiscriminadamente.

Más adelante, con la producción y exportación de la marihuana como droga ilegal a partir de los años sesenta, nacen nuevos grupos armados que poco a poco se estructuraron como nuevas organizaciones.

## 1.2. César Gaviria Trujillo 1990 – 1994

Aunque el periodo presidencial de Gaviria Trujillo se percibió como prometedor debido a la desmovilización de grupos armados como el EPL, M-19 y Quintín Lame, las múltiples masacres no solo en contra de los miembros de la UP, sino a lo largo y ancho del país, la creación de las autodefensas unidas de Córdoba y Urabá y los asesinatos de José Antequera en 1989 –activista político-, Carlos Pizarro –Candidato presidencial por la Alianza Democrática M-19 y Bernardo Jaramillo en 1990 –Presidente de la UP tras la muerte de Jaime Pardo Leal-, reviven la crudeza del conflicto armado colombiano.

### 1.3. Ernesto Samper Pizano 1994 – 1998

Debido a la deslegitimación del Gobierno de Ernesto Samper por los nexos con el narcotráfico, y el llamado proceso 8.000, las negociaciones de paz se alejan del espectro político y social. Nacen las Autodefensas Unidas de Colombia y se esparcen por todo el país. Los más afectados por su expansión son el Cauca, Valle y Catatumbo. Las FARC a su vez, hacen la toma de la base militar de Patascoy (Nariño), en las Delicias (Putumayo) y Miraflores (Venezuela). Se reúnen Carlos Castaño, Jorge 40 y Salvatore Mancuso, para cristalizar el proyecto nacional de las AUC.

Según el periódico El Tiempo (2003), en este periodo, en Colombia se amplió la oferta de la Seguridad Social, pues de una sola institución prestadora de servicios obligatorios de salud, se pasó a una amplia oferta, nuevos agentes llegaron al mercado: EPS, IPS, ARPs, AFPs, que entraron a competir con el Seguro Social que tenía el monopolio. Esta situación generó una enorme crisis financiera, lo que llevó al gobierno a prescindir del Seguro Social.

Así, el Seguro Social fue transformado en EPS y todas sus clínicas y hospitales fueron convertidos en Empresas Sociales del Estado ESE.

### 1.4. Andrés Pastrana Arango 1998 – 2002

Una de las estrategias para la Internacionalización del conflicto, fue el Plan Colombia. Con este programa se buscaba solidaridad y apoyo económico para enfrentar el narcotráfico y brindar colaboración a quienes fueran víctimas del conflicto armado en el país. Con el Gobierno de Andrés Pastrana, se retoman los diálogos de paz y comienzan los diálogos entre el grupo armado de las FARC y el Gobierno Nacional. Algunos de los planteamientos se hallaban íntimamente relacionados con la búsqueda de la paz, la incansable lucha contra el narcotráfico y por supuesto, recuperar 700.000 hectáreas que se habían perdido en el conflicto, pero en este periodo aún se visibiliza que en departamentos como el Cauca, Valle y la región del Catatumbo, con la expansión de

grupos armados como las AUC y las FARC, los golpes de la violencia se hacen cada vez mayores.

#### 1.5. Álvaro Uribe Vélez 2002 - 2010

CNMH (2015, 260P) Uribe Vélez decide continuar con el Plan Colombia. Se firma el acuerdo de Santa Fe de Ralito en 2003 entre las AUC, el Alto Comisionado para la Paz y delegados de la iglesia católica y en medio de la firma se presenta el mayor número de eventos asociados a la guerra en todo el país. Surgen las Bacrim y toman fuerza en la costa pacífica, Los últimos bloques de paramilitares de las AUC se desmovilizan. Salen a la luz los casos de falsos positivos en el país y se desvía un poco la mirada del conflicto armado. Las Bacrim, FARC y ELN continúan delinquiendo en todo el país. En 2004 los procesos de negociación continuaron y en 2006 comenzaron las desmovilizaciones de paramilitares, iniciando con “Jorge 40” que era comandante del Bloque Norte y posteriormente otras desmovilizaciones continuaron presentándose. Pero las extradiciones de los comandantes de la AUC en el nuevo marco institucional, generaron gran temor e incertidumbre en el país, pues muchas muertes se registraron entre rivales para obtener el mando.

#### 1.6. Juan Manuel Santos Calderón 2010 – 2018

En 2011 las FARC liberan rehenes como gesto unilateral de Paz y se crea la Ley de Víctimas 1448: “Medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno”. En 2012 las negociaciones preliminares están en curso con las FARC y se inician conversaciones formales en la Habana. En Mayo de 2014, las FARC declaran un alto al fuego unilateral, en 2015 tanto el gobierno como las FARC, se comprometen a trabajar juntas por la eliminación de minas antipersonal. En diciembre de 2015, se establece el Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto: “Sistema integral de verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición” y la creación de la JEP Jurisdicción Especial para la Paz, conformada por dos salas: 1) Sala de sentencia, especial para tratar procesos en los que los involucrados aceptan responsabilidades de

crimines y 2) Sala de juzgamiento, en la que se llevarán a cabo procesos de quienes no acepten responsabilidad de hechos atroces. Colombia cerró Enero de 2016 con 7,9 millones de víctimas del conflicto armado registradas por el Estado.

La agenda para poner fin al conflicto colombiano se encuentra compuesta por seis puntos:

- a. Reforma Rural Integral: Hacia una nuevo campo colombiano
- b. Participación política, apertura democrática para construir la paz
- c. Fin del conflicto
- d. Solución al problema de las drogas ilícitas
- e. Acuerdo sobre las víctimas del conflicto
- f. Implementación, verificación y refrendación

En cuanto al acuerdo sobre las víctimas del conflicto, se hacía énfasis en cuatro elementos fundamentales: Verdad, Justicia, Reparación y Garantía de no repetición, orientadas a quienes fueron víctimas del conflicto armado, específicamente a la sociedad civil, es decir, quienes fueron despojados de sus tierras, quienes perdieron a sus familiares por la guerra, quienes tuvieron que salir del país a causa de la guerra etc. La pregunta central es ¿En dónde están las garantías de los desmovilizados de las FARC? ¿También son éstos en su mayoría víctimas del conflicto armado en Colombia? ¿El Estado debe cobijarlos?

Decreto 1937 (2016), es el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, en lo relacionado con las condiciones para el aseguramiento en salud de los miembros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo FACR-EP.

Como se menciona en el artículo 48 de la Constitución Política, la seguridad social es un derecho irrenunciable que debe ser garantizado por el Estado a todos los habitantes del territorio nacional. Adicionalmente, en la Ley 1751 (2015), se regula el derecho fundamental a la salud, en el que se consagra como derecho autónomo, siendo el Estado el responsable de respetar, proteger y garantizar su goce efectivo.

Siendo así, y en el marco de los diálogos de paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP:

“Se hace necesario definir las condiciones de afiliación al Sistema General de Seguridad en Salud para los miembros de las FARC-EP que se encuentren en los grupos de Pre-agrupamiento Temporal PPT, que se encuentren realizando otras actividades en el marco del Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo –CFHBD y para los que se encuentren en Zonas Veredales Transitorias de Normalización y Puntos Transitorios de Normalización, así como determinar la entidad responsable del aseguramiento en salud en dichas zonas”. Decreto 1937 (2016).

Las garantías aquí expuestas, son el resultado de experiencias de países como El Salvador, Nicaragua y Guatemala, que atravesaron por conflictos armados y también optaron por la Paz como estrategia para superar el pasado. En el siguiente punto veremos cómo fueron estos procesos y cómo se abordó el tema de la seguridad social para excombatientes.

## 2. Una breve aproximación a los procesos de Paz en El Salvador, Guatemala y Nicaragua.

### 2.1. El Salvador

A mediados de los años 90, en El Salvador el conflicto dejó cerca de 80.000 víctimas y gran cantidad de ellos fueron civiles. Las negociaciones se iniciaron el 1984 entre el gobierno de José Napoleón Duarte y el partido político de centroizquierda/izquierda y principal fuerza política de oposición: Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional FMLN, Asdi (2003).

El acuerdo parcial de El Salvador en Junio de 1990, puso en el centro de las negociaciones a los actores involucrados en el conflicto, abriendo paso al reconocimiento de derechos humanos y se definió la asistencia en seguridad social para las partes. Suecia fue el actor internacional más importante en el proceso de paz que se vivió en este país latinoamericano a mediados de 1990. Inicialmente debe mencionarse que, desde Suecia fueron introducidos grandes elementos en el acuerdo. Algunos de ellos son: a) Desmovilización e integración de antiguos combatientes, b) Proceso electoral, c) Sistema judicial y respeto por los derechos humanos e Integración de refugiados retornados.

Aportes de Suecia al acuerdo de Paz de El Salvador en 1990. Asdi (2003).

- a) Desmovilización e integración de antiguos combatientes: Asdi contribuyó con ayudas de emergencia en forma de viviendas provisorias, alimentos y asistencia de salud básica. También brindaron capacitación profesional, atención médica especializada, reparto de tierras y construcción de viviendas.
- b) Proceso electoral: Se deseaba contribuir a la creación de oportunidades iguales para todos los votantes y ampliar las posibilidades de los ciudadanos para la participación en procesos electorales.
- c) Sistema Judicial y respeto por los derechos humanos: Se conformó una comisión de la verdad. Asdi respaldó a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y a las organizaciones no gubernamentales que trabajan con el registro de las violaciones de los derechos humanos, contribuyendo a la posibilidad de cooperación internacional.
- d) Integración de refugiados retornados: La Agencia de la ONU para los refugiados ACNUR y la ONG sueca Dakonia, apoyaron la construcción de viviendas y proyectos de desarrollo local, en los que también se hallaban incluidas las personas que se encontraban en situación de desplazamiento.

## 2.2. Guatemala

La guerra civil en Guatemala estuvo vigente durante 36 años y dejó más de 150.000 muertos, 50.000 desaparecidos y más de un millón de refugiados, según Asdi (2003). La población que se vio más afectada por el conflicto fue la indígena. Entre 1994 y 1996, se firmaron doce acuerdos parciales que constituyen el acuerdo de Paz en Guatemala y posterior a esta firma, se creó la Comisión de Acompañamiento con representación del gobierno para la verificación del mismo en Minungua. Para diciembre de 2002, se había cumplido más de la tercera parte del tratado.

Suecia se consolidó como uno de los grandes actores dentro de la cooperación internacional de algunos procesos de paz de América Latina. Su presencia fue fundamental en el reconocimiento de derechos, no solo de las víctimas del conflicto armado, sino de quienes militaban en grupos armados y que perdieron la vida misma con la guerra.

### 2.3. Nicaragua

A diferencia de los procesos de paz de El Salvador y Guatemala, en Nicaragua las negociaciones no se realizaron en forma conjunta sino que se hicieron en varias etapas con diferentes partes involucradas. Ello, a raíz de las características propias del proceso de paz que vivió este país, el cual comprendió un primer periodo entre 1987 y 1990 que aseguraba las elecciones libres y participación política para el momento electoral nacional y, unos posteriores momentos separados a causa de una desmovilización poco exitosa y no verificada por organismos internacionales que derivó en la formación de grupos al margen de la ley concentrados en el norte de Nicaragua. El matiz político del conflicto en Nicaragua es opuesto al librado en los dos países anteriormente expuestos, toda vez que los “contras” eran un movimiento de extrema derecha que buscaba derrocar un régimen democrático comunista de izquierda. Ante la adopción de un acuerdo general débil que no supuso un instrumento jurídico vinculante, el conflicto se extendió por toda la década de los 90, pero el cambio político de 1990 en el que el gobierno sandinista perdió el pulso de las elecciones, trajo consigo para el país el reto de incorporarse a una economía de mercado y hacer la transición hacia un régimen democrático incluyente de todas las facciones políticas, con lo cual al final de dicha década se logró alcanzar una

estabilización del orden público en lo tocante al conflicto armado no internacional y un supuesto éxito del proceso de paz.

Toda vez que el procedimiento para la desmovilización no fue exitoso y hubo retorno al levantamiento en armas, no se evidencia que en el proceso de paz nicaragüense se hubiese establecido un régimen de seguridad social que protegiera este derecho de los reinsertados.

### 3. Manifestaciones de la seguridad social en el marco de los procesos de paz de El Salvador y Guatemala.

Brevemente se intentó esgrimir en párrafos anteriores algunos de los procesos de paz suscitados en Centroamérica. Ahora se pretende rastrear con enfoque específico si lo tocante al derecho a la seguridad social se había tomado en cuenta como una garantía para los ex combatientes en los procesos de reinserción. Así, encontramos que el caso nicaragüense es el que menos referencias podría arrojar al respecto pero, el particular de El Salvador y Guatemala sí permiten un análisis de las ventajas que puede ofrecer dicha garantía en el marco de un proceso de posconflicto.

El proceso de reinserción en El Salvador debió tratarse con la máxima flexibilización dado que en el marco del Acuerdo de Chapultepec no se definieron los parámetros para que se llevara a cabo, fue más un trabajo mancomunado entre las partes para la construcción de la paz una vez acordada la salida negociada.

A efectos de ello el marco del proceso de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) de El Salvador, el Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico emitió en 1991 el Plan de Reconstrucción Nacional (PRN) que recogió los acuerdos logrados en Chapultepec para su incorporación como políticas públicas.

Dicho documento precisa la población objetivo a la que estaba dirigido el PRN, siendo que de conformidad con el numeral 3.3 en su literal a), hace parte *“La población desmovilizada la cual estará constituida por los excombatientes, tanto del FMLN como de la Fuerza Armada (...)”* PRN (1991,p.15). Como beneficiarios del plan, los desmovilizados de la guerrilla del Frente Farabundo Martí, tuvieron entre tantos otros beneficios, lo atinente a seguridad social en el subsistema de salud. Así lo previó el numeral 7.2 *Fase II, o de Corto Plazo* en su literal C) *Asistencia Humanitaria* que estableció respecto a la atención en salud lo siguiente: *“Consiste en brindar a la población objetivo los servicios básicos de salud física y mental en forma inmediata”* PRN (p.18).

Dicha fase de *Corto Plazo* consistía en proyectos o procesos a llevarse a cabo en un lapso de 12 meses, prorrogables hasta por 18, que buscaban la atención básica como un paso importante en la transición hacia la integración económica comprendida como la fase final y más prolongada de los acuerdos.

Ello no resulta fortuito, menos en el tema que ocupa este ensayo, cual es la seguridad social. Los procesos de paz en el mundo han identificado que los diversos factores del conflicto, generan un deterioro del capital humano, por las graves afecciones psicológicas que dejan los matices de la guerra. Resultó para el caso de El Salvador que el proceso de reinserción a la sociedad civil de los excombatientes que contemplaba su incorporación como fuerza laboral de la nación, no podía permitirse desatender personas flageladas por las experiencias del conflicto que marcaron de una manera u otra sus vidas. La atención en salud era prioritaria y por eso se desplegaron los planes de asistencia inmediata al interior de las zonas de concentración, tal como se ha diseñado en Colombia con el reciente acuerdo de paz.

Tal como se fijó en los acuerdos suscritos, los costos de esos programas debieron ser asumidos por el gobierno salvadoreño, pero adicionalmente contaron con el respaldo de la comunidad internacional mediante programas de cooperación como el caso de Suecia indicado anteriormente. El estimado inicial de la reinserción del FMLN se calculó en unos 100 millones USD para cubrir aproximadamente 13.000 beneficiarios en un periodo de 3

a 5 años, lo que indica un costo de 1.500 a 2.500 dólares por persona por año, que por supuesto los proyectos de impacto inmediato como el tema de salud, ocuparon gran parte de la destinación de dichos capitales. Guáqueta (2005, p.18).

No podía pensarse el éxito de la reincorporación a la vida civil de dichas personas sin la prestación de un derecho esencial como es la salud. Pero además, jurídicamente era vinculante para el Estado la satisfacción de dicho servicio, pues al igual que en el artículo 48 de la Constitución Política de Colombia, el artículo 50 de la Constitución salvadoreña de 1983 (que sigue siendo la vigente), institucionaliza la seguridad social como un servicio público de carácter obligatorio, cuya prestación supone la coordinación entre diversas instituciones, en aras de una buena política de protección social, que enmarca en sí misma el derecho a la salud del pueblo salvadoreño.

Las ventajas de dichos procesos, en el marco de políticas de transición, no sólo se reducen al impacto positivo que genera en la atención primaria a los actores partícipes del conflicto y a las víctimas, en el caso de El Salvador y en palabras de David HOLIDY y William STANLEY *“los programas internacionales identificados con el proceso de paz ayudaron a proveer una red de seguridad social que de otra manera no hubiere existido o que hubiera sido financiada por el gobierno”* (p.162). Dado lo anterior, el tratamiento de la seguridad social como un aspecto tenido en cuenta en el posconflicto de El Salvador, no sólo resultó en una buena estrategia para lograr la desmovilización y reintegración definitiva, sino que derivó en el fortalecimiento institucional de la seguridad social de dicho país, habida cuenta de la cooperación internacional que permitió ese fenómeno.

Ahora bien, como se ha expuesto, la experiencia de El Salvador fue positiva y se demostró que el tema de la seguridad social de los desmovilizados se tuvo en cuenta en el plan gubernamental para la reconciliación y la construcción de paz en aras de la superación del conflicto armado interno. Se pasará a analizar el caso guatemalteco en el marco del *Acuerdo de Paz Firme y Duradera* suscrito entre el gobierno de Álvaro Arzú y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) en 1996.

El acuerdo fue adoptado como documento jurídico mediante el decreto 145 de 1996 “Ley de Reconciliación Nacional”. Este recopiló los otros 15 acuerdos suscritos entre las partes a lo largo de las negociaciones desde 1994 hasta el año de su promulgación. A efectos de centrar el objeto de esta disertación, se trae a colación uno de los acuerdos contenidos allí: *Acuerdo sobre Bases para la Incorporación de la URNG a la Legalidad* suscrito en Madrid el 12 de Diciembre de 1996.

En Guatemala se conformó una Comisión Especial de Incorporación que había sido estipulada en el acuerdo de Madrid, conformada por partes del gobierno, de la guerrilla y de la comunidad internacional. Esta institución fue la encargada de llevar a cabo el proceso de reinserción a la vida social de los excombatientes de la guerrilla del URNG y se le asignaron como funciones la coordinación del programa de incorporación y la toma de decisiones acerca de las asignaciones financieras para los subprogramas y proyectos que lo integran, así como la captación de recursos técnicos y financieros.

Hay que hacer claridad sobre la manera en que fue llevado el proceso de incorporación. El mismo comprendió dos etapas: fase de incorporación inicial y fase de incorporación definitiva. Similar al caso de El Salvador se encuentra en la fase inicial lo tocante a la seguridad social en el tema de salud exclusivamente, como uno de los programas del literal D) del Acuerdo: “*Área socioeconómica*”. Estos programas fueron diseñados para llevarse a cabo una vez agotado el procedimiento de desmovilización que contaba con un término de dos meses, hasta los 12 meses posteriores. Es aquí donde aparece en el numeral 45 el proyecto de salud para los desmovilizados que atendió a una revisión médica a los desmovilizados concentrados en las zonas definidas a efectos de ello y el aseguramiento por parte de la Comisión Especial de Incorporación para el acceso a los otros niveles de referencia de los pacientes que necesitaren una atención especializada. En Montobbio (2016, p.18) se pueden apreciar algunas cifras generales de los costos de los programas de incorporación llevados a cabo por la CEI con el apoyo de recursos provenientes de los países colaboradores del proceso de paz y que fueron descritos en su informe final: “*el Informe elaborado por la subcomisión o grupo de trabajo financiero de la CEI refleja el importante volumen de fondos comprometido (25,2 millones de*

*dólares) y desembolsado (12,4 millones de dólares) por la cooperación internacional, así como su distribución temática y por donante, a 31 de diciembre de 1997". No es de sorprenderse que, atendiendo a estas cifras y las de El Salvador, la destinación presupuestal a los proyectos de salud para los desmovilizados de las FARC-EP en Colombia ascienda a 1.861 USD por cada uno de los aproximadamente 8.000 guerrilleros que se concentraran en las zonas veredales, es decir, casi unos 15 millones de dólares en total. (Tomado de Semana – Sep/16).*

Para finalizar este capítulo quiere llamarse a la atención sobre dos puntos convergentes en este aspecto en cada uno de los procesos de paz analizados: la limitación en la prestación de los servicios de seguridad social al subsistema de salud dejando por fuera los subsistemas de riesgos laborales y pensional y, la limitación temporal de la prestación del servicio a periodos de 12 meses generalmente mientras se agotan las fases de incorporación e integración inicial de los desmovilizados. Sobre esto se volverá más adelante.

#### 4. ¿Qué van a tener los desmovilizados de las FARC-EP en materia de seguridad social en Colombia?

El 28 de Noviembre de 2016 mediante boletín de prensa N° 251, el Ministerio de Salud y Protección Social anunció la vinculación al régimen subsidiado en salud de los excombatientes de las FARC-EP agrupados para el proceso de desmovilización y dejación de armas. Dos días posterior a dicho anuncio, el 30 de Noviembre de la misma anualidad, fue expedido el Decreto 1937/16 que reglamenta la prestación de seguridad social en salud para los ex combatientes. En atención al contenido de las disposiciones del mencionado decreto, para la selección de la EPS que realizaría la afiliación, se designó que sería la Nueva EPS pues es la entidad de mayor cobertura a nivel nacional, luego de la desaparición del seguro social como EPS del régimen subsidiado.

Sin lugar a dudas, constituye un gesto de la disposición que tiene el gobierno nacional en emprender la construcción del posconflicto y la superación del conflicto armado interno que ha vivido el país durante 50 años. La salud, como bien se dijo anteriormente, se ha constituido como un derecho fundamental autónomo en el ordenamiento jurídico colombiano, consagrado como tal en la ley estatutaria de salud 1751/15 y confirmado como tal en el control constitucional efectuado por la Corte Constitucional en la revisión previa a dicha ley, sentencia C-313 de 2014. En la sentencia C-463 de 2009 se encuentra un hito de la jurisprudencia al empezar a fijar el carácter autónomo de la salud, pues amplía su espectro no sólo al derecho a la salud de los ancianos y los menores reconocido con tal estatus desde en los años 2001 y 2006 respectivamente, sino haciéndolo extensivo a todas las personas habitantes del territorio colombiano, sobre el particular dijo la el Honorable tribunal:

*“[...] la Corte Constitucional ha sostenido que el derecho a la salud eventualmente puede adquirir el estatus de derecho fundamental autónomo, tal es el caso del derecho a la salud de los niños, de las personas de la tercera edad, o sujetos de especial protección constitucional por lo que no hay necesidad de relacionarlo con ninguno otro para que adquiera tal status, al igual que por conexidad con otros derechos fundamentales. De forma progresiva, la jurisprudencia constitucional ha reconocido del derecho a la salud su carácter de derecho fundamental considerado en sí mismo.”*

Toda vez que queda demostrado la importancia de este derecho en el ordenamiento jurídico colombiano, no sólo para el legislador, sino también para la jurisprudencia de las altas cortes, era un requisito sine qua non para el éxito de los primeros pasos en el cumplimiento del punto 3 de los acuerdos alcanzados entre gobierno y FARC, referente al fin del conflicto. Como bien se dijo en párrafos previos, la experiencia de los procesos de paz en Centroamérica, demuestra que las secuelas de la guerra no sólo se manifiestan en las víctimas que surgen en medio del conflicto, sino que los mismos combatientes requieren atención en su salud física y psíquica a efectos de lograr un proceso de incorporación a la vida civil adecuado y eficaz.

El Artículo 2.1.10.6.7 indica el modo como se surtirá la inscripción de los miembros de las FARC-EP a la EPS. Para ello, la guerrilla designará una comisión encargada de crear un listado de los miembros reconocidos en su organización y será entregada al Ministerio de Salud y Protección Social para que este efectúe las afiliaciones. Es positivo del decreto que maneja enfoques diferenciales para no desconocer los beneficios adquiridos por las personas que pertenezcan al régimen contributivo, al dejarlos permanecer en estas EPS, pero además es una estrategia de decantación de gastos cuando no tenga el Estado que incurrir en los mismos.

El decreto efectivamente va a garantizar la afiliación en salud de los ex combatientes, pero desconoce, a juicio del autor, las circunstancias concomitantes y posteriores a los 180 días fijados para la desmovilización y dejación de armas de la guerrilla. Como se indicó en el capítulo anterior, existe de manera implícita una limitación temporal cuando el decreto indica dentro del ámbito de aplicación que la asistencia en salud para este grupo será *“durante su permanencia en los Puntos de Pre-agrupamiento Temporal -PPT, Zonas Veredales Transitorias de Normalización y Puntos Transitorios de Normalización, así como a los que integren el Mecanismo Monitoreo y Verificación, o a los que participen en tareas humanitarias o de construcción de confianza, a los que hagan parte del proceso de tránsito a la legalidad”*. Así que el gobierno está desconociendo la inminente posibilidad de que la reubicación laboral no se complete de forma satisfactoria con todos los desmovilizados lo que impediría que puedan adquirir la capacidad de afiliarse al régimen contributivo y que para el momento de culminación de la desmovilización, cuando ya no reúnan las condiciones para la permanencia en el régimen subsidiado por las garantías con que los cobijan los acuerdos, estarían desprotegidos de seguridad social en salud, pues el mismo decreto indica que *“la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud de los miembros de las FARC-EP de que trata presente Capítulo, se realizará al Régimen Subsidiado mientras subsistan las condiciones que así lo permitan”*, para lo cual se pregunta ¿cómo garantizar un proceso de incorporación efectivo si los desmovilizados carecen de asistencia en servicios básicos y esenciales como la salud? Es un interrogante que se plantea como una preocupación más allá de una crítica, pues la desprotección de los actores desmovilizados del conflicto podría

conllevar a su reagrupamiento en organizaciones delincuenciales pues es un modo de conseguir manutención y protección, además del sentimiento de rechazo al Estado por una defraudación de las expectativas creadas con los acuerdos.

Ahora bien, el texto de este documento se propuso abarcar todo el ámbito de la seguridad social para los desmovilizados de la guerrilla de las FARC. Nótese que en la extensión del documento se ha limitado la discusión en torno al tema salud – como lo propone el decreto único reglamentario 1937 – para los distintos ejemplos de salidas negociadas al conflicto. Se propone una reflexión en cuanto a que tanto en El Salvador como Guatemala y ahora en Colombia, se ha relegado el tema de la seguridad y protección social de los reinsertados a aspectos de atención médica y psicológica en los periodos iniciales de transición, pero se han dejado de lado los otros dos elementos constitutivos de la seguridad social en su integridad. Las partes no previeron que la población desmovilizada no es homogénea: así como hay integrantes de la guerrilla muy jóvenes que podrían alcanzar los requisitos para acceder a una pensión en el sistema colombiano si pueden ser ubicados laboralmente y realizan sus cotizaciones, hay otros tantos que carecerían de posibilidades y expectativas jurídicas – como la mayoría de los colombianos – para cumplir con los requisitos de la ley 100 para beneficiarse de una pensión de vejez. Debió preverse un régimen en el marco de la transición para que los ex combatientes tengan garantías y viabilidad a la hora de pensar en su futura vejez con un sustento fruto del trabajo que realicen a partir de su incorporación a la sociedad. Cabe recordar que los aproximadamente 8 mil desmovilizados de los frentes activos, y los otros casi 10 mil milicianos urbanos, entraran a hacer parte de la fuerza laboral del país y con ello sus necesidades en materia de previsión social deben ser atendidas.

De manera tal que estos visos de seguridad social otorgados por el gobierno nacional, no cubren integralmente una de las grandes problemáticas que aquejan a la población colombiana en general, incluyendo a los ahora desmovilizados guerrilleros de las FARC-EP.

No se hará referencia al tema de riesgos laborales pues ello, en la comprensión de la norma, atiende a previsiones para los empleados contratados mediante un contrato de trabajo, de obra previstos en el código sustantivo del trabajo, que se encuentren activos en la realización de funciones definidas y por las cuales se haya contratado con un empleador. Excesivo resultaría pretender que el Estado cubra el aseguramiento en riesgos para los guerrilleros concentrados en las zonas veredales y demás, cuando no se encuentran en ejecución de un trabajo designado. Ello debe hacerse de manera natural al momento de la ubicación laboral, garantizando que puedan acceder y se vinculen a una aseguradora de riesgos laborales, una vez puedan concurrir como cotizantes.

En conclusión este ha sido el diseño de seguridad social que hasta el momento ha entregado el gobierno colombiano para los ahora desmovilizados y próximamente incorporados ex combatientes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, con sus virtudes y deficiencias, que denotan el largo camino que hay para conseguir un exitoso proceso de integración y reinserción de colombianos que también son víctimas del conflicto armado no internacional más largo del mundo en la actualidad.

## 5. Conclusiones

Las experiencias de El Salvador, Guatemala y Nicaragua en Centroamérica sin lugar a dudas nutrieron el proceso de paz llevado en La Habana entre el gobierno de Juan Manuel Santos Calderón y el secretariado de las FARC-EP. Muchos son los puntos que se retomaron en el acuerdo suscrito el pasado mes de Noviembre del año 2016 en la ciudad de Bogotá y uno de ellos es el que se ha analizado en estas líneas.

No hay lugar a reparos en cuanto a la seguridad social como una vía efectiva de incorporación de los actores armados del conflicto a la transición para la integración de manera definitiva en la vida civil. La protección social en salud ha sido garantizada y llevada a cabo en los distintos procesos de DDR en el manejo del posconflicto de los países de Centroamérica y así mismo en Colombia se ha consolidado jurídicamente en favor de los guerrilleros en proceso de desmovilización mediante el Decreto 1937 de

2016. No obstante, hay vacíos en la cobertura del subsistema pensional por la falta de expectativas de los desmovilizados que no llegarían a cumplir los requisitos exigidos por ley y no se han tomado las medidas necesarias para garantizar que la vejez de esas personas cuente con un sustento económico para un desarrollo digno de la misma. Pero eso no sólo atiende a un problema respecto de los desmovilizados, sino más bien una crisis institucional en la nación que requiere reformas estructurales para que las políticas públicas sean efectivas en cuanto a protección social se trata y en esa medida satisfacer de forma óptima los derechos constitucionalmente reconocidos a todos los habitantes del territorio.

En última instancia debe celebrarse el empeño de las partes para alcanzar la paz que tanto reclama el país, pero la incorporación definitiva sólo será realizable en la medida que haya políticas públicas bien definidas para evitar el retorno a las armas de los desmovilizados y que puedan desarrollar dignamente su vida y, adicionalmente pero como factor fundamental, que sea un proceso de incorporación acogido por la sociedad en su integridad que logre reunir la pluralidad en una convivencia pacífica, estable y duradera.

## 6. Bibliografía

1. Murro, E. (2004). Seguridad social en América Latina y Conosur: mitos, desafíos, estrategias y propuestas desde una visión sindical. Montevideo, Uruguay. Editorial Friedrich Ebert Stiftung. Recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/04500.pdf>
2. Ley 100. Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. Colombia, Diciembre 23 de 1993.

3. Secretaría de Previsión Social. Seguridad social como un derecho humano. Recuperado de: <https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/seguridad-social/>
4. Decreto 38. Constitución de la República de El Salvador. El Salvador, 1983.
5. Asdi (2003). Manejo de conflictos en América latina. Experiencias de la cooperación sueca para el desarrollo. Recuperado de: [http://www.ceipaz.org/images/contenido/Gesti%C3%B3n%20de%20conflictos%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina\\_ESP.pdf](http://www.ceipaz.org/images/contenido/Gesti%C3%B3n%20de%20conflictos%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina_ESP.pdf)
6. Holiday, D y Stanley, W (1997). En la mejor de las circunstancias: ONUSAL y los desafíos de verificación y fortalecimiento institucional en El Salvador. Universidad de Nuevo México. Recuperado de: <http://www.uca.edu.sv/revistarealidad/archivo/4dfbd2a63dc31enlamejordelascircunstancias.pdf>
7. Guáqueta, A (2005). Desmovilización y reinserción en El Salvador. Lecciones para Colombia. Fundación Ideas para la Paz. Recuperado de: <http://archive.ideaspaz.org/images/desmovilizacion.pdf>
8. Plan de Reconstrucción Nacional PRN (1991). Recuperado de: <http://www.cridlac.org/digitalizacion/pdf/spa/doc6994/doc6994.htm>
9. Montobbio, M (2016). El Proceso de incorporación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) y la construcción del proceso de paz en Guatemala. Recuperado de: <http://realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/a5c86dcc-c4e6-4c57-9a18-0e517419919f/DT17-2016-Montobbio-Proceso-incorporacion-UNRG-construccion-paz-Guatemala.pdf?MOD=AJPERES&cacheid=1483094262784>
10. <http://www.semana.com/enfoque/articulo/costo-de-la-reinsercion-farc-versus-paramilitares/493156>