

# **Incidencia territorial, acción colectiva e interlocución institucional:**

## **balance de la reincorporación en materia de participación política**

---



# **Incidencia territorial, acción colectiva e interlocución institucional: balance de la reincorporación en materia de participación política**

---

## **Participación política-electoral**

---

Hablar de participación política de las y los firmantes del Acuerdo de Paz del 2016 entre las FARC-EP y el Estado colombiano es hablar también del tránsito de la estructura guerrillera a la vida democrática. Y uno de estos pasos a la vida democrática tiene que ver con la consolidación de lo que hoy conocemos como el partido Comunes. Inicialmente, la elección del nombre del partido dividió a la exguerrilla entre mantener su identidad histórica o abrirse a un electorado que la asociaba con la violencia. En el congreso fundacional de agosto de 2017, la propuesta de conservar la sigla FARC con el nombre Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común ganó con 628 votos, frente a 264 para “Nueva Colombia”.

Ya para 2018, las protestas ciudadanas en sus actos de campaña llevaron al partido a suspenderla, y en las legislativas obtuvo apenas cerca de 55.000 votos. Posteriormente, el propio Rodrigo Londoño reconoció después que presentarse a esas elecciones había sido un “error político”. En enero de 2021, la asamblea decidió cambiar el nombre a Comunes<sup>1</sup> por la “carga negativa” de la sigla.

En materia de desempeño electoral, durante sus dos periodos de representación transitoria en el Congreso (2018–2022 y 2022–2026) se evidencia una brecha importante entre la actividad parlamentaria desplegada y su capacidad de traducirla en resultados legislativos decisivos. De acuerdo con la línea de Democracia y Gobernabilidad de Pares, la participación de su bancada<sup>2</sup> como autora o coautora estuvo en 141 proyectos de ley, 57 ponencias y 16 citaciones a debates de control político en el periodo 2018–2024 (Chala, 2024).

**Fotografía de Rodrigo Londoño**



**Fuente: @Partido Comunes.**

Sin embargo, el efecto político y normativo de esa actividad fue limitado. La bancada no logró convertir sus agendas, en especial las relacionadas con la implementación del Acuerdo Final, las garantías para la reincorporación y la paz territorial, en leyes aprobadas por el Congreso. Esta limitada eficacia debe interpretarse a la luz de la estigmatización persistente contra el partido. La transición a la política legal no eliminó la asociación del partido con el pasado armado ni las narrativas que cuestionaban su legitimidad para participar en la deliberación democrática. Dicho estigma dificultó la construcción de alianzas duraderas, incluso con partidos de centro e izquierda que percibían costos electorales y políticos al asociarse públicamente con Comunes. La hostilidad en el Congreso, particularmente durante el primer periodo legislativo, también redujo sus márgenes de interlocución y facilitó el aislamiento de sus propuestas. En ese sentido, que ninguna de sus iniciativas propias alcanzara aprobación no puede atribuirse exclusivamente a debilidades técnicas o a la inexperiencia de sus congresistas, expresa, ante todo, una correlación política desfavorable y una resistencia institucional a tramitar las demandas de un actor que encarnaba la transformación de una antigua guerrilla en partido político.

A estas restricciones externas se sumaron dificultades organizativas internas que debilitaron la cohesión de Comunes como bancada y como proyecto partidario. Las tensiones sobre el tipo de organización, la concentración de decisiones en liderazgos históricos, las diferencias acerca de la implementación del Acuerdo y las disputas entre corrientes internas limitaron su capacidad de

definir prioridades comunes, proyectar una identidad política renovada y ampliar su base electoral.

Estas fracturas coincidieron con una caída significativa de su respaldo en las urnas: en las legislativas de 2022 el partido obtuvo 38,5 % menos votos que en 2018, y en las elecciones regionales de 2023 la reducción fue aún más pronunciada frente a 2019. Así, el bajo desempeño legislativo de Comunes debe comprenderse como resultado de la interacción entre estigmatización, aislamiento y veto político en el Congreso, por una parte, y fragilidad organizativa y pérdida de capacidad de representación electoral, por otra. Esta lectura evita evaluar a Comunes únicamente mediante el número de leyes aprobadas y permite situar su experiencia parlamentaria como uno de los límites más visibles de la reincorporación política pactada en 2016.

Esta pérdida de fuerza electoral también aparece en la percepción de los firmantes en los territorios. En el ETCR Juan Carlos, un firmante plantea su preocupación por el futuro de Comunes y señala: “¿Qué va a pasar con el partido? [...] este partido no ha tenido la posibilidad de sacar buena votación en las diferentes campañas que hemos hecho durante estos diez años” (Firmante de Paz (ETCR Juan Carlos Castañeda), 18 de agosto de 2026). Esto permite observar que el debilitamiento electoral de Comunes no solo se expresa en las cifras nacionales, sino también en la percepción de parte de las bases territoriales sobre la capacidad del partido para consolidar representación política.

## Arquitectura institucional e incidencia territorial

---

La participación política no se agota en la representación electoral ni en la existencia de espacios formales de diálogo. Comprende el conjunto de prácticas, capacidades, organizaciones y relaciones que permiten a las personas firmantes y a sus colectivos incidir en asuntos públicos, defender intereses comunes, tramitar conflictos, construir alianzas y exigir el cumplimiento de los compromisos derivados del Acuerdo Final. En este sentido, participar políticamente supone contar con organizaciones sostenibles, vocerías reconocidas, acceso a escenarios de concertación, condiciones de seguridad, arraigo territorial y respuestas institucionales capaces de convertir demandas colectivas en decisiones, recursos y garantías verificables.

Esta lectura encuentra respaldo en las experiencias territoriales. En el ETCR Juan Carlos Castañeda, Yalí, Antioquia una firmante de paz resume la participación desde una lógica cercana a la vida comunitaria cuando afirma que “lo fundamental es que la participación pues es bregar a cómo ocupamos escenarios [...] de liderazgos en los territorios”. Su experiencia

muestra que la política no comienza necesariamente con una candidatura, la participación política también se construye desde los espacios de liderazgo y organización del territorio (Firmante de Paz (ETCR Juan Carlos Castañeda), 18 de agosto de 2026).

Esta definición permite evitar dos reducciones. La primera es equiparar participación con asistencia a reuniones o existencia de instancias institucionales. La segunda es separar de manera tajante las dimensiones sociales, económicas y políticas de la reincorporación. El acceso a tierra, vivienda, servicios, ingresos y seguridad condiciona la capacidad de permanecer en un territorio, sostener vínculos organizativos y participar de manera continuada. A su vez, la organización colectiva y la interlocución institucional son necesarias para transformar necesidades materiales en agendas públicas y exigencias frente al Estado.

La política de reincorporación ha desarrollado una arquitectura compuesta por el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), el Sistema Nacional de Reincorporación (SNR), instancias territoriales, Agendas Territoriales de Reincorporación Comunitaria (ATRC), Áreas Especiales de Reincorporación Colectiva (AERC) y estrategias de fortalecimiento asociativo. El diseño institucional también prevé articulación con comunidades, PDET, PNIS, programas sociales y acciones de ciudadanía activa, incluidas medidas para promover la incidencia pública de las mujeres (Agencia para la Reincorporación y la Normalización [ARN], 2026a, 2026b).

Sin embargo, la presencia de esa arquitectura no prueba por sí sola una capacidad efectiva y generalizada de incidencia territorial. La participación se ejerce en un contexto de violencia, demoras en entrega de tierra y vivienda, capacidades estatales desiguales, fragmentación burocrática y déficits en la implementación de las garantías de apertura democrática. Hasta marzo de 2026, la Misión de Verificación de las Naciones Unidas había verificado 491 asesinatos, 179 intentos de homicidio y 57 desapariciones de excombatientes desde la firma del Acuerdo. Estas condiciones afectan la movilidad, las vocerías, la visibilidad pública, la continuidad organizativa y la posibilidad de construir alianzas territoriales.

El balance de diez años, por tanto, es el de una institucionalización parcial, pues se han creado y reconfigurado mecanismos que pueden habilitar la participación, pero persiste una brecha entre la interlocución formal y la posibilidad de que las organizaciones de firmantes influyan de manera sostenida, segura y vinculante en las decisiones públicas que afectan su vida colectiva.

Esta tensión aparece en el análisis de las entrevistas realizadas en el ETCR Negro Eliécer Gaitán del Norte de Santander. Desde la ARN se reconoce que “los firmantes tienen una capacidad organizativa muy fuerte de trabajar en colectivo”, aunque el propio análisis territorial advierte que el reto es que esa capacidad se traduzca en decisión y no únicamente en interlocución.

El testimonio reafirma que el desafío actual no es solamente abrir espacios de participación, sino lograr que la organización colectiva tenga efectos concretos sobre las decisiones públicas (Firmante de Paz (ETCR Negro Eliécer Gaitán), 26 de agosto de 2026).

## Individualización y reorientación territorial

---

Entre 2018 y 2026 se observa un cambio en el énfasis institucional de la reincorporación. Durante el gobierno de Iván Duque se desarrollaron instrumentos destinados a ordenar la transición: criterios para proyectos productivos individuales, aplicación del Registro Nacional de Reincorporación, Ruta de Reincorporación, Instancias Departamentales de Reincorporación, lineamientos para el SNR, sesiones regionales y Mesa Étnica (ARN, 2026a, pp. 38-40). Estas medidas abrieron canales de coordinación y reconocimiento de necesidades diferenciadas, pero coexistieron con graves restricciones de seguridad, tierra, vivienda y apertura democrática.

La priorización de trayectorias individuales de reincorporación, especialmente mediante la ruta de proyectos productivos individuales, contribuyó a individualizar la gestión de necesidades y a limitar las condiciones materiales y organizativas de la acción colectiva. No se trata de afirmar que los proyectos individuales destruyeran por sí solos las organizaciones de firmantes. La fragmentación también respondió a la violencia, la dispersión territorial, las dificultades de arraigo, las demoras institucionales y las capacidades desiguales de las entidades locales. Sin embargo, cuando el acceso a recursos y respuestas se organiza predominantemente alrededor de trayectorias individuales, los colectivos deben destinar una mayor parte de su tiempo a resolver necesidades inmediatas, con menor capacidad para sostener agendas comunes, vocerías, deliberación interna e interlocución territorial.

Una firmante del departamento de Antioquia recuerda que los proyectos inicialmente contruidos de manera colectiva fueron cambiando con el tiempo: “los proyectos productivos, que colectivamente construimos como ETCR, los fortalecimos y mantuvimos, hasta que [...] yo me vinculo a mi proyecto individual, yo ya quiero hacer mi familia”. Esto muestra que la individualización no significó necesariamente el abandono inmediato de lo colectivo, sino una transformación progresiva de las prioridades y proyectos de vida de los firmantes (Firmante de Paz (ETCR Juan Carlos Castañeda), 18 de agosto de 2026).

Esta lectura es consistente con la brecha existente entre la creación de instancias y el fortalecimiento de las condiciones para ejercer participación. La Defensoría del Pueblo señaló que, al cierre de los primeros nueve años de implementación, persistían atrasos en medidas del Punto 2

del Acuerdo Final: las veedurías ciudadanas y los consejos territoriales de paz no habían recibido fortalecimiento suficiente, mientras seguían pendientes instrumentos relevantes para ampliar la participación, como reformas relacionadas con planeación participativa y garantías de protesta (Defensoría del Pueblo, 2025). Aunque estas medidas no se dirigen exclusivamente a la población firmante, configuran el entorno democrático en el que sus organizaciones pueden incidir.

Desde 2023 se produjo una reorientación más explícita hacia una reincorporación integral, comunitaria y territorial. La ARN reporta avances en la estructuración y funcionamiento del SNR, la Estrategia de Sostenibilidad Económica, las ATRC, los criterios de reconocimiento de AERC, la ruta de consolidación de antiguos ETCR y el Programa de Reincorporación Integral (PRI). También se incorporaron metodologías para el Índice de Reincorporación, mecanismos de fortalecimiento de proyectos colectivos y balances territoriales sobre tierra, vivienda, sostenibilidad, seguridad y enfoques diferenciales (ARN, 2026a, pp. 39-41).

Lorena Corvera, directora territorial de la ARN en Norte de Santander, señala que durante los últimos años se ha buscado “proteger lo colectivo” y “fomentar acciones colectivas”, lo que, según su valoración, ha permitido fortalecer las capacidades organizativas de los firmantes. Lo que reafirma el cambio de énfasis hacia una reincorporación que busca recuperar y fortalecer las capacidades colectivas y territoriales (Funcionaria (ARN), 26 de agosto de 2026).

El contraste no significa que la reincorporación territorial comenzara en 2023 ni que las restricciones previas hubieran desaparecido. La diferencia es que la política posterior formuló con mayor claridad la necesidad de fortalecer organizaciones, vínculos comunitarios, arraigo e interlocución territorial. El PRI, las ATRC, las AERC y la Estrategia de Sostenibilidad ampliaron el repertorio institucional para la acción colectiva. Sin embargo, la nueva orientación opera sobre capacidades organizativas previamente debilitadas.

El Instituto Kroc reportó que, entre diciembre de 2024 y noviembre de 2025, el 36 % de las 578 disposiciones del Acuerdo Final había alcanzado implementación completa, mientras 43 % permanecía en estados de implementación mínima o no iniciada. El informe insiste en que el reto no consiste solo en adoptar nuevos instrumentos, sino en consolidar el Acuerdo como política de Estado y cerrar la distancia entre decisiones nacionales, presupuesto y ejecución verificable en los territorios.

## Organización colectiva e incidencia local

---

La participación territorial requiere capacidades organizativas. Una organización que puede deliberar, establecer prioridades, construir vocerías, tramitar desacuerdos y sostener alianzas tiene mayores posibilidades de intervenir en asuntos públicos que una población dispersa, dependiente de respuestas individuales o expuesta a precariedad permanente. En la reincorporación, esta dimensión se expresa mediante cooperativas, asociaciones, federaciones, colectivos productivos y procesos comunitarios que articulan proyectos de vida, trabajo, arraigo y defensa de intereses comunes.

Esta capacidad organizativa se observa en el ETCR Aldemar Galán, donde una de las entrevistadas señala: “Nosotras estamos vinculadas a las juntas de acción comunal del Estrecho y [...] venimos liderando las juntanzas de mujeres de asociaciones y comités de mujeres del Patía. [...] nosotros desde aquí, desde el ETCR tenemos un recorrido muy importante en las comunidades” (Firmante de Paz (ETCR Aldemar Galán), 18 de agosto de 2026). Esto demuestra cómo la organización colectiva ha permitido a los firmantes ser parte de estructuras comunitarias existentes y construir liderazgos que trascienden el propio ETCR4.

La inclusión de capacidades democráticas y de gobernanza interna es relevante porque permite construir intereses compartidos, reconocer vocerías, adoptar posiciones frente a decisiones públicas y relacionarse con entidades estatales, comunidades y cooperantes. Sin embargo, el indicador mide fortalecimiento organizativo, no incidencia política. No permite establecer cuántas organizaciones participaron en escenarios de planeación, qué acuerdos lograron con alcaldías o gobernaciones, si incidieron en presupuestos locales o si sus propuestas fueron incorporadas en instrumentos de desarrollo territorial.

La Estrategia de Sostenibilidad reconoce ocho factores: acompañamiento técnico y financiero; fortalecimiento organizativo y asociativo; mercadeo y comercialización; articulación e incidencia territorial; enfoques de género, étnico y diferenciales; acceso a tierra; articulación para la seguridad humana; y manejo ambiental (ARN, 2026a, p. 23). La referencia expresa a la incidencia territorial supone un avance conceptual: reconoce que la sostenibilidad de los proyectos colectivos depende no solo de capacidades empresariales, sino también de su relación con instituciones, mercados, comunidades y políticas públicas.

En este contexto, la incidencia territorial comprende la capacidad de gestionar condiciones de producción y permanencia, dialogar sobre seguridad, vincular iniciativas con políticas rurales, ambientales y de desarrollo local, acceder a tierra y vivienda, construir circuitos de comercialización y reducir la estigmatización. No obstante, la información

institucional disponible no precisa cómo se mide esa incidencia ni qué decisiones públicas han sido modificadas a partir de la acción de las asociaciones. La categoría está presente en el diseño, pero no cuenta con resultados documentados con el mismo detalle que los desembolsos, los proyectos aprobados o la asistencia técnica.

En Oripaya, esta incidencia comienza a construirse alrededor de necesidades compartidas con las comunidades. Frente a las dificultades del acueducto del corregimiento, una firmante explica: “Hemos luchado mucho por ese tema [...] la idea es que ojalá se fortalezca ese acueducto para que salgan beneficiados ellos y salgamos beneficiados nosotros porque nosotros también necesitamos el agua” (Firmante de Paz (ETCR Negro Eliécer Gaitán), 26 de agosto de 2026) El caso muestra una forma concreta de incidencia territorial: transformar una necesidad compartida en una demanda colectiva y llevarla a la interlocución con autoridades locales y departamentales.

Por su parte, el PRI busca fortalecer procesos organizacionales de personas, colectivos, familias y comunidades para el acceso efectivo a derechos, el buen vivir y la construcción de paz con enfoques territoriales y diferenciales. Sus acciones incluyen fortalecimiento organizacional, participación comunitaria y reconciliación territorial. El PAATI contempla componentes técnico-productivos, administrativos, financieros, organizativos, asociativos, comerciales y ambientales, e incluye estructuras de gobernanza y toma de decisiones participativas<sup>5</sup> (ARN, 2026a, pp. 21-22).

Las ATRC constituyen un mecanismo central porque articulan el diálogo entre personas firmantes, comunidades y autoridades locales en territorios con AERC, y buscan evitar la dispersión y preservar el arraigo colectivo (ARN, 2026a, pp. 33, 38). Su potencial consiste en convertir asuntos de seguridad, tierra, vivienda, servicios, producción, reconciliación y acceso a derechos en agendas colectivas de interlocución. Sin embargo, la información consultada no permite identificar con precisión cuántas ATRC están activas, qué actores participan, cuáles son sus compromisos, qué reglas de funcionamiento tienen ni qué nivel de cumplimiento alcanzan. Esta ausencia dificulta evaluar su incidencia real.

## Canales institucionales y restricciones

---

La reincorporación cuenta con una red interinstitucional extensa. La ejecución se coordina mediante el SNR, sesiones ordinarias y extraordinarias, mesas de concertación y subcomités temáticos relacionados con garantía de derechos, sostenibilidad económica, reconciliación y construcción de paz. Esta red involucra ministerios, entidades de tierra, desarrollo rural, vivienda, salud, educación, empleo, protección social, ambiente, cultura, memoria, defensa, justicia, alcaldías, entidades territoriales y cooperación internacional (ARN, 2026a, pp. 37-38).

**La multiplicidad institucional reconoce que la reincorporación no puede ser resuelta por una sola entidad, pero también puede dispersar responsabilidades.** La interlocución se convierte en una capacidad política cuando las organizaciones identifican responsables, acceden a información, presentan demandas, reciben respuestas oportunas y exigen seguimiento. Si esa cadena se rompe, los espacios institucionales pueden reducirse a mecanismos de trámite sin capacidad para resolver los problemas que motivan la demanda.

En el ETCR Negro Eliécer Gaitán, esta distancia entre los compromisos institucionales y su cumplimiento aparece en el relato sobre Caño Indio6. Una firmante recuerda: ***“Caño Indio era digamos el piloto donde se iba a mostrar realmente cómo iba a ser la sustitución; eso no se cumplió”*** (Firmante de Paz (ETCR Negro Eliécer Gaitán), 26 de agosto de 2026) Como se evidencia, la existencia de programas y espacios de interlocución pierde legitimidad cuando los compromisos acordados no se traducen en resultados verificables en el territorio.

El CNR realizó 115 sesiones entre 2018 y 2026: 107 ordinarias y ocho extraordinarias. En ellas se trataron asuntos relativos a proyectos productivos, sostenibilidad, tierra, vivienda, seguridad, enfoques diferenciales, salud, ETCR, SNR, ATRC, PRI y la emergencia de Catatumbo (ARN, 2026a, pp. 38-41). Esta continuidad indica la existencia de una instancia estable de discusión estratégica, pero el número de sesiones no mide por sí mismo la participación política.

Para valorar la incidencia es necesario identificar quién formula la agenda, quién decide, qué recursos se comprometen y qué acuerdos se cumplen. Los datos disponibles no permiten establecer de manera sistemática cuáles propuestas fueron impulsadas por organizaciones firmantes, cuáles ingresaron a la agenda del CNR, qué decisiones se tomaron a partir de ellas o cómo se verificó su cumplimiento. Tampoco hay información suficientemente desagregada sobre la participación de mujeres, pueblos étnicos, organizaciones rurales, colectivos urbanos o personas que viven fuera de los antiguos ETCR.

La violencia constituye la principal restricción. La ARN contempla medidas de seguridad y protección diferenciada, atención de solicitudes de protección y reubicación de asentamientos en riesgo, lo cual confirma que la continuidad de la reincorporación depende de garantías colectivas e individuales (ARN, 2026a, pp. 33-34). La Misión de Verificación registró cuatro asesinatos y nueve intentos de homicidio entre el 27 de diciembre de 2025 y el 26 de marzo de 2026; esos hechos elevaron el total acumulado a 491 asesinatos y 179 intentos de homicidio desde la firma del Acuerdo. La violencia limita la movilidad, el liderazgo, la organización, la reunión y la construcción de alianzas, y puede fragmentar redes comunitarias enteras.

El arraigo territorial constituye una segunda restricción. La ARN reportó 1.219 soluciones de vivienda y 299 alojamientos temporales gestionados; no obstante, solo se habían entregado 258 viviendas definitivas y 256 alojamientos temporales, mientras 961 viviendas y 43 alojamientos permanecían en gestión o ejecución. En materia de tierra, de 1.783 solicitudes tramitadas mediante la Agencia Nacional de Tierras, 44 culminaron en adjudicación y 41 estaban pendientes de entrega material; por la ruta de la Sociedad de Activos Especiales, 51 de 572 solicitudes lograron una solución efectiva (ARN, 2026a, pp. 23-25, 30-31).

**Estas cifras tienen un significado político. Tierra, vivienda y servicios permiten a los colectivos permanecer en un territorio, sostener vínculos comunitarios, planear a largo plazo y relacionarse de manera continua con las autoridades locales.** La incertidumbre sobre estos bienes desvía tiempo y recursos organizativos hacia la resolución de necesidades inmediatas. Por ello, el arraigo debe entenderse como una condición integral de ciudadanía territorial e incidencia colectiva, no solo como un resultado de política social.

El caso del ETCR Juan Carlos Castañeda muestra esta dificultad de manera muy concreta. Señala un firmante que durante la etapa en Remedios ***“en Carrizal no hubo ninguna posibilidad de adquirir vivienda para nadie”*** (Firmante de Paz (ETCR Juan Carlos Castañeda), 18 de agosto de 2026). La falta de soluciones definitivas de vivienda no es únicamente un problema material ya que también dificulta consolidar el arraigo y sostener en el tiempo los procesos organizativos y de participación territorial.

La Misión de Verificación destacó que 19 de 22 ETCR habían formalizado la titularidad de la tierra, pero advirtió que alrededor del 85 % de las personas firmantes vivía fuera de dichos espacios y requería respuestas en materia de tierra, vivienda, servicios y oportunidades económicas con participación de la población en reincorporación. Esto demuestra que la política no puede concentrarse exclusivamente en los antiguos ETCR: la mayoría de los procesos de vida y organización se desarrollan en otros contextos rurales y urbanos.

La tercera restricción es la capacidad estatal desigual. La ARN reconoce dificultades relacionadas con contratación, convenios externos, baja capacidad territorial, rutas diferenciales pendientes de evaluación y presupuestos indicativos (ARN, 2026a, p. 41). Estas condiciones hacen que la interlocución dependa de las capacidades locales, la estabilidad de funcionarios, la voluntad política de las autoridades y la disponibilidad de recursos. La concertación con autoridades étnicas no debe entenderse como una barrera; constituye una garantía de autonomía y participación. El problema surge cuando las instituciones carecen de rutas pertinentes, capacidades interculturales, recursos o tiempos adecuados para realizarla de manera efectiva.

Esta preocupación coincide con el balance del Kroc: hacia noviembre de 2025, solo 14 % de los compromisos con enfoque étnico y 13 % de aquellos con enfoque de género habían alcanzado implementación completa. Los déficits de apertura democrática también persisten, particularmente por el débil fortalecimiento de consejos territoriales de paz, veedurías ciudadanas y mecanismos de planeación participativa. Estas limitaciones afectan a toda la ciudadanía, pero tienen un impacto específico sobre las organizaciones de firmantes, que necesitan espacios estables para defender intereses comunes, reducir estigmatización y hacer seguimiento a compromisos públicos.