

Arauca

Informe sobre el estado de la implementación del Acuerdo de Paz

JUNIO 2019

“Del Capitolio al Territorio” es un proyecto de la Comisión de Paz de la Cámara de Representantes que, a través de visitas regionales, hace un seguimiento multipartidista a la implementación del Acuerdo de Paz. El proyecto es implementado por la Fundación Ideas para la Paz (FIP), con el apoyo de la Embajada Británica y el International Republican Institute (IRI). En el marco del proyecto, la Comisión de Paz hizo una visita a Arauca, Arauquita y el ETCR de Filipinas, el 6 y 7 de junio de 2019.

Este informe recoge los principales resultados de esta visita, con un breve análisis del estado de la implementación del Acuerdo de Paz, los principales desafíos y recomendaciones.

Estado de la implementación del Acuerdo de Paz

La firma del Acuerdo, en su etapa inicial, fue un importante paso para disminuir la violencia en el territorio. Sin embargo, el hecho que generó mayores impactos en las condiciones del departamento fue la negociación entre el Gobierno y el ELN.

La implementación del Acuerdo de Paz en Arauca se da en un contexto de continua presencia de actores armados, como el ELN, y el surgimiento de grupos disidentes del proceso de paz con las FARC. La salida de las estructuras de las FARC implicó un proceso de expansión y consolidación del ELN, llegando a convertirse en el actor dominante en el territorio. Las estructuras disidentes que se conformaron de manera incipiente a finales de 2016, se han fortalecido y hoy se habla de cerca de 5 grupos que operan en la zona de frontera entre Arauquita y Venezuela (zona de La Victoria), entre los municipios de Arauquita, Saravena y Fortul, además de la zona entre Cravo Norte y Puerto Rondón.

Pese al fortalecimiento las disidencias, no se han presentado enfrentamientos con el ELN, debido al establecimiento de pactos de no agresión que, aunque frágiles, han permitido la coexistencia de estos grupos. El proceso de expansión y la ruptura de las negociaciones con el ELN trajo el aumento en la presión sobre las comunidades y el accionar armado de esta guerrilla en contra de la Fuerza Pública y la infraestructura petrolera.

Se incrementó la tasa de homicidios en 2018 (47.28 por cada 100 mil habitantes), llegando a cifras similares a 2011 y 2013. Según el trabajo de campo, en los primeros tres meses de 2019 se presentaron 40 homicidios. Una de las poblaciones más afectadas han sido los migrantes venezolanos y las personas socialmente estigmatizadas (ladrones y consumidores de droga).



Contenido

Estado de la implementación

Principales Desafíos

Recomendaciones

Frente a la situación de líderes sociales, los diferentes actores entrevistados señalan que, durante el proceso de expansión del ELN y el fortalecimiento de las disidencias, se han incrementado las afectaciones a los líderes sociales, debido a la necesidad de presionar a los liderazgos como forma de ejercer control sobre sus comunidades. Según la base de seguimiento a agresiones a líderes de la FIP, entre 2018 y mayo de 2019, se han presentado 6 homicidios a líderes sociales, siendo 2018 el año con mayores registros con 4 casos. El municipio más afectado es Arauquita (3 casos), seguido de Tame (1) y Saravena (1). Según fuentes consultadas en terreno, a abril de 2019 ya se habían registrado 3 homicidios a líderes sociales y un aumento considerable en las amenazas por parte de los grupos armados, principalmente el ELN.

A parte de la continuidad del conflicto, a las comunidades les preocupa la implementación de los Acuerdos. Pese a las declaraciones del gobierno sobre su compromiso con la paz, la percepción de los actores locales es que el gobierno actual en sus discursos y acciones evidencia un retroceso en los temas de paz y está obstaculizando la implementación de lo acordado. Además, manifiestan que con la desmovilización de las FARC el Estado ha concesionado gran parte del territorio a la explotación petrolera y no a los procesos de titulación y formalización de la tierra para las comunidades. Pese a que sienten que los esfuerzos por la paz no están dando los resultados esperados, las comunidades siguen abanderando el proceso de paz y piden con urgencia la reanudación de los diálogos con el ELN.

La construcción del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) generó importantes expectativas que hoy han dado paso a la desconfianza por la falta de acciones concretas. El 4 de agosto de 2018 se firmó el Plan de Acción para la Transformación Regional – PATR— para el departamento de Arauca que recoge cerca de 2.283 iniciativas de las comunidades de 423 veredas en 4 municipios (Saravena, Arauquita, Fortul y Tame). Hay un consenso respecto a la amplia participación de las comunidades campesinas, indígenas y afro, además de los diferentes sectores sociales (población LGBTI, mujeres y jóvenes). A este proceso asistieron cerca de 5.200 personas en las asambleas veredales. La Gobernación fue un actor clave que facilitó los procesos y está consiguiendo recursos para la financiación de los proyectos PDET mediante la iniciativa “Obras por Impuestos”.

Las principales inconformidades de las comunidades están asociadas a la demora en la puesta en marcha de las iniciativas y a que la priorización de las iniciativas se hizo desde Bogotá y no por las comunidades y autoridades territoriales. Los pocos avances en la implementación han empezado a generar descontento y desconfianza en las comunidades, principalmente en los municipios que no se han avanzado en las obras de pequeña infraestructura. En el municipio de Arauquita, cerca al ETCR se invirtieron \$7.000 millones en obras de Pequeñas Infraestructuras Comunitarias (PIC) –ahora Obras PDET– para la generación de confianza y se avanza lentamente en el programa 50-51. En los demás municipios no se han hecho mayores inversiones; sin embargo, desde la ART se está construyendo el plan de intervención para estos municipios.

Actualmente, Arauca se encuentra en la etapa de viabilizar los proyectos por medio del POGO (Plan Operativo de Gestión de las Ofertas) para la priorización y puesta en marcha de los proyectos de gran envergadura. Para esto la institucionalidad resalta la necesidad de actualizar el Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT), el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y la urgencia de incluir a la Agencia Nacional de Tierras y el IGAC para agilizar el proceso de formalización y titulación de la tierra.

El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) logró erradicar la totalidad de los cultivos en el departamento, aunque hay ciertos rumores de resiembra que están siendo verificados. El departamento de Arauca se ha caracterizado en los últimos años por tener un número reducido de cultivos ilícitos. Según el informe de UNODC/SIMCI, para diciembre de 2017 había 121 hectáreas de coca cultivadas en el departamento, concentradas en el municipio de Arauquita cerca del

ETCR de Filipinas. De acuerdo la información del PNIS, para el inicio del programa se identificaron 406 hectáreas, las cuales fueron erradicadas en su totalidad. Cabe mencionar, que el proceso de sustitución no ha tenido oposición de los actores armados, debido a que el ELN, el grupo con mayor poder y control en esta región, tiene una postura estricta en contra de los cultivos ilícitos.

Al programa de sustitución se inscribieron 496 familias (361 cultivadoras y 135 recolectoras), de las cuales 330 familias cultivadoras han recibido la totalidad de los pagos, a 331 se les ha dado asistencia técnica y 361 con proyectos de seguridad alimentaria. Las mayores preocupaciones están relacionadas con que cerca del 45% de las familias no cuenta con títulos o tierras para implementar los proyectos, y al pago a los recolectores, ya que solo se les han desembolsado cuatro pagos. Esta es la población más vulnerable al no contar con ingresos fijos y no tener tierras para iniciar proyectos productivos.

Frente a la reincorporación, según las cifras de la ARN, a la zona veredal de Filipinas llegaron 426 combatientes de las FARC. Entre 180 y 214 permanecen en el Espacio Territorial, ya que la población tiene una alta movilidad, 42 ex combatientes se encuentran en las zonas aledañas al ETCR y 69 están en los esquemas de protección de la UNP.

La reincorporación evidencia en un estado de incertidumbre generado por la posible reubicación del ETCR y la imposibilidad de acceso a tierra por parte de los excombatientes. No obstante, el 14 de junio se esperaba la visita del Gobierno para concertar la posible reubicación. Frente a eso los distintos actores en el territorio están de acuerdo con mantener el ETCR en el lugar que se encuentra, dado que ya hay un proceso de reincorporación comunitaria con la población de la zona, ya tienen iniciados proyectos productivos y los excombatientes no quieren ser reubicados. A pesar de la incertidumbre los excombatientes y mandos en la zona manifiestan estar convencidos de continuar en el proceso.

Los principales problemas a los que se enfrenten los excombatientes en el ETCR son: los retrasos en la implementación de proyectos productivos; la imposibilidad de acceso a tierra para implementar proyectos productivos y de vivienda; y la dificultad para formular proyectos para aprobación del Consejo Nacional de Reincorporación (CNR). Para solucionar este problema la Gobernación contrató dos formuladores que están trabajando con los excombatientes para la construcción de las iniciativas productivas.

En materia de reincorporación económica, organizaciones internacionales y excombatientes aseguran que, si bien se han cumplido los pagos para la renta básica, son varios los obstáculos que enfrentan para impulsar los proyectos productivos, entre esos mantener la motivación de los excombatientes. Actualmente, se están adelantando un proyecto de Sacha Inchi en el que se encuentran trabajando 70 excombatientes apoyado por PNUD, uno de ganadería y un proyecto de piscicultura impulsado por mujeres con apoyo de Unillanos. También, hay que resaltar que en términos educativos este espacio es uno de los más adelantados; cuentan con un proyecto para poner en marcha un Instituto Politécnico que ofrece cinco carreras técnicas para los excombatientes y las comunidades aledañas. Este proyecto está próximo a iniciarse con el apoyo de la Universidad de los Llanos, Universidad Distrital y la Gobernación de Arauca.

Por su parte, los excombatientes manifiestan escepticismo y desconfianza en cuanto a la capacidad del Estado de cumplir con lo pactado, pero siguen expresando su compromiso frente al proceso de paz y su reincorporación. También, es necesario destacar que los líderes ven con preocupación que cada vez hay menos incentivos para motivar a los excombatientes a continuar en la reincorporación.

En materia de seguridad de los excombatientes, los entrevistados concuerdan que, pese a la existencia de estructuras disidentes y la presencia del ELN, no hay una amenaza sistemática a esta población, ya que hasta el momento los grupos armados han respetado el proceso de reincorporación. Según la base

de agresiones a excombatientes de la FIP, entre 2017 y en lo que va de 2019, se reportan cuatro homicidios ocurridos en los municipios de Tame (2), Arauquita (1) y Puerto Rondón (1). Si bien el número de eventos es reducido, la presencia y fortalecimiento de los grupos disidentes en la región no deja de prender las alarmas sobre la posible presión a los excombatientes.

Por otro lado, el Registro Único de Víctimas reporta que en Arauca hay un total de 84.442 víctimas. El 89% de estas se concentran en Tame (30,8%), Arauca (28,3%), Saravena (16%) y Arauquita (14,1%). Sobre el estado actual, las víctimas denuncian la falta de respuesta estatal y la lentitud en los procesos de reparación, tanto individual como colectivo. Actualmente, Arauca no cuenta con proyectos de vivienda para esta población, ni está microfocalizado para iniciar procesos de restitución de tierras. Asimismo, destacan las dificultades en la atención en salud, educación y el acceso a servicios. Por otro lado, en el departamento aún hay reclamos por la puesta en marcha de las Circunscripciones Espaciales de Paz para darle voz a las víctimas en el Congreso.

Principales desafíos

1. Generar condiciones de seguridad para las comunidades y la implementación del Acuerdo. El fortalecimiento militar y el aumento de las acciones por parte del ELN y las disidencias en el departamento dificultan la implementación de los Acuerdos y ponen en riesgo la seguridad de las comunidades. La ruptura de los pactos de no agresión entre el ELN y las disidencias puede generar la reactivación de la violencia indiscriminada contra las comunidades.
2. La prevención y atención del reclutamiento forzado y la utilización de menores de edad y población migrante por parte de grupos armados, principalmente en zonas con baja capacidad institucional. La constante migración de población venezolana y colombianos retornados se están convirtiendo en objetivo de los grupos, principalmente disidentes, para el reclutamiento.
3. Recuperar la confianza de las comunidades que se comprometieron con la implementación del Acuerdo de paz y hoy perdieron la confianza en las instituciones y el proceso de paz por el fortalecimiento de los grupos armados y los retrasos en la implementación del PDET.
4. Proteger a los líderes sociales en un entorno de continuidad y fortalecimiento de los grupos armados. Los líderes son continuamente presionados por el ELN y las disidencias como forma de controlar a la población, lo que los pone en constante riesgo. Junto a esto, los líderes manifiestan que las medidas implementadas por la UNP son insuficientes y no son compatibles con la realidad del territorio.
5. La debilidad en la presencia de las instituciones de nivel nacional en Arauca. La ausencia o la falta de capacidad de agencias, como la Agencia Nacional de Tierras y el IGAC, son barreras que afectan considerablemente la implementación de los acuerdos. Por ejemplo, la ausencia de un proceso de formalización y titulación de tierras afecta al PNIS, la reincorporación y la viabilidad de los proyectos productivos en la región.
6. Uno de los principales desafíos es la profunda desconfianza que tienen las comunidades rurales frente a la Fuerza Pública. En diferentes escenarios los asocian a la aparición de supuestos grupos “paramilitares” y los acusan de no tener acciones concretas para prevenir la aparición de estos grupos.
7. Limitada atención a las víctimas y el malestar que genera en la población los retrasos e incumplimientos en los procesos de reparación individual y colectiva. Los trámites burocráticos y la dificultad de acceso a estos procesos son los principales reclamos. Asimismo, en Arauca es

necesario comprender que por la presencia de grupos armados este departamento enfrenta un escenario de posible revictimización y generación de nuevas víctimas.

8. La falta de incentivos claros para que los excombatientes continúen en su proceso de reincorporación. La principal preocupación para la población en reincorporación es la dificultad para conseguir tierra, ya que no se adelantan procesos de formalización y titulación de predios en el departamento, lo que dificulta la implementación de los proyectos productivos. También, aunque ya se viene dialogando con el gobierno nacional, la posible reubicación del ETCR genera incertidumbre y afecta la puesta en marcha de los proyectos productivos al no haber incentivos para invertir dinero y trabajo en el ETCR o cerca de este.

Recomendaciones

Seguridad

- Los diálogos entre el Gobierno y el ELN tuvieron un efecto sustancial en la reducción de la violencia y el conflicto en el departamento. Por esta razón, los actores del territorio solicitan la reanudación de las conversaciones con esta guerrilla.
- Para evitar el fortalecimiento de las estructuras disidentes es necesario continuar con la intervención de la Fuerza Pública, acompañada del fortalecimiento del sistema de justicia y la intervención de las diferentes instituciones en los territorios más apartados. La policía judicial y en general las instituciones no tienen capacidad ni cuenta con las garantías de seguridad para cumplir con su trabajo en áreas rurales. Así, es necesario proveer de mayores recursos humanos y técnicos a los sistemas de justicia, aumentando su capacidad de respuesta y efectividad. En las zonas rurales del departamento la capacidad operativa de los sistemas de justicia es muy baja. Ahí operan los sistemas paralelos que imponen los grupos armados.
- Junto con lo anterior, es fundamental generar confianza entre las comunidades y el Estado, ya que es un territorio sin presencia efectiva de las instituciones y existe una desconfianza histórica. En el corto plazo, el cumplimiento de algunos de los acuerdos establecidos en el PDET puede ser la puerta de entrada para ganar legitimidad y confianza en el Estado. Lo anterior es esencial para la lucha contra los grupos armados.
- Desarrollar una estrategia de prevención del reclutamiento que tenga en cuenta las condiciones sociales de los NNAJ y población migrante, donde se logre cambiar los contextos que facilitan el reclutamiento.
- Generar espacios de discusión con líderes y comunidades para la construcción de medidas de protección que sean acordes a las características del territorio y las necesidades de los líderes sociales.

Sustitución de cultivos ilícitos

- Generar espacios de diálogo entre comunidades, principalmente recolectores, y funcionarios del PNIS, con el fin de que conozcan los cronogramas, rezagos, limitaciones y avances del programa.
- Acelerar la puesta en marcha de los proyectos productivos, con el fin de evitar la resiembra. Actualmente hay rumores sobre la posible resiembra.
- Realizar un monitoreo constante de las zonas donde se erradicaron los cultivos, con el fin de identificar posibles zonas de resiembra o generar alertas que permitan prevenir esta situación. A

la par con esto, construir rutas de intervención, diferentes a la erradicación forzada, para atender las zonas con resiembra o alto riesgo.

Desarrollo territorial

- Si bien se viene haciendo un proceso de viabilizar y conseguir recursos para los proyectos PDET, es necesario que a corto plazo se hagan obras de pequeña o mediana envergadura para recuperar la confianza de las comunidades en este proceso. Las comunidades priorizan el tema de vías.
- La demora en la puesta en marcha de los PDET (Arauca fue el segundo PATR firmado y desde entonces es muy poco lo que se ha hecho) y la focalización de las PIC en Araucita ha generado malestar y desconfianza en las comunidades. Para las personas es importante conocer en qué quedaron las iniciativas para, de esta forma, disminuir la incertidumbre. De esta manera, es esencial que los funcionarios de la ART vuelvan al territorio a socializar el proceso de priorización y financiación que se le está dando a las iniciativas. Si bien la ART viene haciendo jornadas de socialización con la Mesa de Seguimiento a los PDET, es necesario realizar espacios de difusión más amplios y en zonas rurales más apartadas.

La presencia de estos funcionarios en el territorio es una muestra de que este proceso continúa, lo que permitirá resolver dudas, disminuir la incertidumbre y recuperar la confianza de las comunidades. Una de las quejas de las personas es que después de la firma del PATR los funcionarios de la ART dejaron de ir a los territorios.

- Es necesario fortalecer la presencia de la Agencia Nacional de Tierras y el IGAC, ya que los funcionarios no tienen capacidad de decisión, lo que dificulta y entorpece los procesos. De esta manera, se debe fortalecer con mayor capacidad humana y técnica las oficinas o enlaces que se encuentran en Arauca.
- Generar estrategias para la comercialización de los productos y garantizar la cadena de compra de los proyectos productivos por parte del gobierno departamental y el sector privado.
- Fortalecer escenarios como las Juntas de Acción Comunal, Mesa de Seguimiento a los PDET, el Consejo Departamental de Paz, Consejos Municipales de Paz y las Mesas de Víctimas para la socialización sobre los avances de la implementación y articulación entre organizaciones de la sociedad civil e institucionalidad para la implementación de las iniciativas. Es importante continuar con los procesos de capacitación a las JAC en la ejecución de obras.
- Realizar acompañamiento a los municipios que no cuentan con las capacidades para formular y priorizar los proyectos. De esta forma, es necesario un acompañamiento técnico y la capacitación de funcionarios de las administraciones municipales para dejar la capacidad instalada para la formulación de futuros proyectos.

Atención a las víctimas

- Es necesaria la organización y coordinación entre las entidades del Estado y las organizaciones de cooperación para optimizar y lograr una mayor eficiencia en los recursos enfocados en la atención de las víctimas y sus procesos de reparación.
- Importante flexibilizar o reducir los trámites burocráticos que tienen que seguir las víctimas para acceder a su proceso de reparación, con el fin agilizar los procesos.
- Dotar de mayores recursos financieros y humanos de la Unidad de Víctimas para acelerar los procesos de reparación colectiva. De esta manera, esta intervención permitirá cambiar la



percepción negativa de las comunidades y ganar más tiempo para continuar con la reparación individual.

- Presionar a la Unidad de Restitución Tierras para que se realice la micro focalización de los predios y a la ANT para adelantar los procesos de formalización y titulación de predios para adelantar la restitución de tierras.

Reincorporación

- Socializar con mayor claridad de manera oportuna por parte del gobierno las decisiones que se tome sobre la reincorporación, para generar certidumbre entre los excombatientes.
- Mantener el ETCR en el lugar donde se encuentra con el fin de no afectar los procesos de reincorporación comunitaria y económica que se vienen adelantando en la zona.
- Diseñar acciones enfocadas a la consecución, formalización y/o acceso (arriendo u otras formas de utilización) de los predios donde se encuentra el ETCR para garantizar la sostenibilidad de los proyectos productivos que se vienen adelantando.
- Acompañar técnicamente la gestión de proyectos productivos para excombatientes. Este apoyo debe estar enfocado en la construcción de proyectos que tengan en cuenta las características de la población en reincorporación y la viabilidad en la comercialización de productos.
- Implementar acciones de protección para los excombatientes, principalmente los que se encuentran dispersos, considerando los riesgos de reclutamiento existentes en el marco del fortalecimiento de grupos armados.