

# Arauca

## Informe preliminar sobre el estado de la implementación del Acuerdo de Paz

MAYO DE 2019



## Resumen

Los diferentes actores concuerdan en que la firma del Acuerdo fue un importante paso para disminuir la violencia en el territorio. Además, consideran que la negociación entre el Gobierno y el ELN fue fundamental para mejorar las condiciones de seguridad, señalando la necesidad de reanudar las conversiones con esta guerrilla. 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 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. El deterioro de la seguridad, por el fortalecimiento de las disidencias y la expansión del ELN, representa la mayor preocupación. La reincorporación está en riesgo por la incertidumbre de los excombatientes frente a su futuro y a las pocas certezas que ha dado el Gobierno hasta el momento.



### 1. Estado de la implementación

#### a) La renovación territorial (PDET)

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 y sectores sociales, donde asistieron cerca de 5.000 personas en las asambleas veredales. La Gobernación y las alcaldías fueron importantes facilitadores del proceso.

Durante el proceso se realizaron mesas de trabajo con población LGBTI, mujeres y jóvenes que tuviera incidencia en la zona rural. Además, se convocaron talleres interculturales donde se compartieron las visiones y necesidades de la población campesina, indígena y afro para buscar elementos en común que sirvieran como puntos de partida para la construcción del PDET. La principal inconformidad de las comunidades está asociada a que la priorización de las iniciativas se hizo desde Bogotá y no por las comunidades y autoridades territoriales.

La alta expectativa de las comunidades frente a los PDET contrasta con la preocupación por la falta de los recursos para su implementación y la incertidumbre sobre la posición del gobierno del presidente Duque frente al cumplimiento de lo acordado. De igual forma, 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 se invirtieron \$7.000 millones en Las Pequeñas Infraestructuras Comunitarias (PIC) para la generación de confianza y se avanza lentamente en el programa 50-51.

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.

### **b) La reincorporación**

En el departamento de Arauca, las percepciones sobre la reincorporación evidencian que el proceso se encuentra en un estado de incertidumbre generado por la culminación de algunos ETCR y la imposibilidad de acceso a tierra por parte de los excombatientes. A esto se suman los retrasos en la implementación de los proyectos productivos y la reincorporación económica. Según las cifras de la ARN, a la zona veredal de Filipinas llegaron 426 personas. Entre 180 y 214 permanecen en el Espacio Territorial, ya que la población tiene una alta movilidad. Por otro lado, 42 ex combatientes se encuentran en las zonas aledañas al ETCR y 69 están en los esquemas de protección.

El ETCR se ha convertido en un centro de comercio de la zona, debido a que Filipinas es un punto central del departamento, donde confluyen 13 veredas muy productivas. Asimismo, los excombatientes que permanecen en el ETCR tienen como objetivo constituirse como centro poblado, por lo que advierten que no se van a ir del territorio así el gobierno termine con este espacio. De acuerdo con lo anterior, 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: la dificultad de acceso a tierra para implementar proyectos productivos y de vivienda; 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. Por último, otro de los problemas que ha tenido este espacio ha sido el cambio constante de los liderazgos que ha dificultado el proceso de organización; sin embargo, actualmente señalan que hoy cuentan con un líder con legitimidad dentro de los excombatientes.

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. 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; desde marzo cuentan con un Instituto Politécnico que ofrece cinco carreras técnicas para los excombatientes y las comunidades aledañas. Este proyecto está apoyado por la Universidad de los Llanos, Universidad Distrital y la Gobernación de Arauca.

### c) La sustitución de cultivos ilícitos

El departamento de Arauca se ha caracterizado en los últimos años por tener un número muy 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<sup>1</sup>. De acuerdo la información del PNIS, para el inicio del programa se identificaron 406 hectáreas<sup>2</sup>, 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, quien es al grupo con mayor poder y control, en esta región tiene una postura fuerte 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, 331 han recibido asistencia técnica y 361 con proyectos de seguridad alimentaria. La mayor preocupación está relacionada al pago a los recolectores, ya que solo se les han desembolsado cuatro pagos. Otra preocupación esta asociada a rumores sobre posible resiembra de cultivos en el departamento.

### d) Garantías de Seguridad

En el departamento de Arauca con la desmovilización de las estructuras de las FARC y el inicio de las negociaciones entre el Gobierno y el ELN se disminuyeron sustancialmente los índices de violencia. No obstante, con el proceso de expansión del ELN, continuaron las presiones contra la población y se endureció el control sobre las comunidades. Con la ruptura de las negociaciones con el ELN y el fortalecimiento de las estructuras disidentes aumentaron las acciones armadas y los índices de violencia. 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 2018 se presentaron 40 homicidios. Una de las poblaciones más afectadas han sido los migrantes venezolanos y la población socialmente estigmatizada (ladrones y consumidores de droga). También, aumentaron sustancialmente las acciones de los grupos armados, principalmente en contra de la Fuerza Pública y la infraestructura petrolera.

Frente a la situación de líderes sociales, los diferentes actores entrevistados señalan que, durante el proceso de expansión y consolidación 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.

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

<sup>1</sup> UNODC/SIMCI (2018). Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2017. Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito - UNODC. Disponible en [https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia\\_Monitoreo\\_territorios\\_afectados\\_cultivos\\_ilicitos\\_2017\\_Resumen.pdf](https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_territorios_afectados_cultivos_ilicitos_2017_Resumen.pdf)

<sup>2</sup> UNODC (2019). Informe ejecutivo consolidado No. 16 - Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos – PNIS. Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito – UNODC.

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.

## 2. La situación de las víctimas

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. Del mismo modo, la principal preocupación de las organizaciones de víctimas es la terminación de la vigencia de la Ley de Víctimas en 2021, ya que perciben que en el plazo restante no se va a reparar a la totalidad de las víctimas. A su vez, perciben que el gobierno actual les va a cambiar los términos y condiciones establecidas en la ley.

Las organizaciones también están preocupadas por la falta de recursos y señalan que bajo este gobierno va a haber recortes en el presupuesto para la atención y reparación de las víctimas, además de cambios en la caracterización de la población víctima. Por otro lado, en el departamento aún hay reclamos por las Circunscripciones Espaciales de Paz para darle voz a las víctimas en el Congreso.

## 3. Posiciones de los actores claves en el territorio

Para los actores en el territorio la firma del Acuerdo de paz con las FARC fue un importante avance para la terminación del conflicto y la violencia. Sin embargo, el hecho que generó mayores impactos en las condiciones del departamento fue la negociación entre el Gobierno y el ELN. Con el fin de las conversaciones se ha recrudecido el accionar armado de esta guerrilla y el fortalecimiento de las disidencias ha generado un aumento en la presión contra las comunidades. La percepción de los actores locales es que el Gobierno actual en sus discursos y acciones evidencia un retroceso y dificulta la implementación de lo acordado. Pese a lo anterior, las comunidades siguen abanderando el proceso de paz y piden con urgencia la reanudación de los diálogos con el ELN. 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 el proceso de reincorporación.

## 4. Principales dinámicas de la confrontación armada

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. Sin embargo, las estructuras disidentes que se conformaron de manera incipiente a finales de 2016, se han fortalecido y hoy se habla de cerca de 5 estructuras 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. La ruptura de las negociaciones con el ELN trajo el aumento del accionar armado de esta guerrilla en contra de la Fuerza Pública y la infraestructura petrolera. También, se reanudaron los secuestros.

## 5. Preocupaciones sobre la implementación

- a) El aumento de las acciones por parte del ELN y las disidencias en el departamento. Las comunidades solicitan la reanudación de los diálogos con el ELN.
- b) EL pacto frágil entre el ELN y las estructuras disidentes, que de romperse reactivaría la violencia en el departamento.
- c) El fortalecimiento de los grupos disidentes y la presión que están ejerciendo sobre la población migrante para reclutarlos.
- d) La incertidumbre de las comunidades frente a la materialización de las iniciativas priorizadas en el PDET, genera descontento frente a la implementación del Acuerdo de Paz.
- e) La limitada atención a las víctimas y el malestar que genera en la población los retrasos e incumplimientos en los procesos de reparación colectiva y las dificultades para acceder a la reparación individual.
- f) La principal preocupación para la población en reincorporación es al proceso de formalización y consecución de tierras para implementar los proyectos productivos y la incertidumbre sobre la terminación de los ETCR y la renta básica.

## 6. La implementación en cifras

