

# Informe preliminar sobre el estado de la implementación del Acuerdo de Paz en la Subregión Putumayo<sup>1</sup>



Abril 2021

## Resumen

En la subregión Putumayo el proceso PDET y la reincorporación han tenido avances significativos, pero el deterioro de las condiciones de seguridad durante la implementación del Acuerdo ha sido de especial preocupación, especialmente para líderes sociales y excombatientes. Se ha destacado el alto grado de ejecución de obras de pequeña infraestructura comunitaria, pero actualmente existe incertidumbre por los mecanismos de participación en la Hoja de Ruta PDET y la priorización de iniciativas del PATR.

Frente a la solución al problema de las drogas ilícitas, preocupan los retrasos del PNIS y el bajo porcentaje de familias con acceso a proyectos productivos, mientras se presenta un aumento de los cultivos y un mayor control de grupos ilegales (disidencias de las FARC y estructuras criminales). Finalmente, respecto a la reparación de las víctimas, se destaca que el ritmo de indemnización en la subregión es superior al del nivel nacional, aunque sigue siendo insuficiente para reparar a todas las víctimas; por el contrario, la ruta de reparación colectiva avanza muy lentamente.

<sup>1</sup> Este análisis se centra en los municipios de Mocoa, Orito, Puerto Asís, Puerto Caicedo, Puerto Guzmán, Puerto Leguizamo, San Miguel, Valle del Guamuez y Villagarzón.

## Contenido

Estado de la implementación de los Acuerdos.

La situación de las víctimas.

Principales dinámicas y trayectorias de la confrontación armada.

Capacidades territoriales para afrontar el COVID-19.

# Estado de la implementación

- **La renovación territorial (PDET)**

El 25 de septiembre de 2018, se firmó el Plan de Acción para la Transformación Regional – PATR de la subregión PDET Putumayo. Este plan recoge las iniciativas comunitarias de los 9 municipios de la subregión, formuladas por 9.081 actores del territorio. Entre las problemáticas descritas en el PATR se encuentran: los conflictos asociados al uso del suelo, la precariedad de la infraestructura vial, la presencia de cultivos de uso ilícito, poco acceso a canales de comercialización de productos agropecuarios y la no incorporación de enfoques diferenciales<sup>2</sup>.

El PART contiene un total de 62 iniciativas, de las cuales 11 pertenecen al Pilar 6<sup>3</sup> y 10 al Pilar 4<sup>4</sup>. Respecto a su implementación, en Putumayo, a corte de noviembre de 2020, se habían ejecutado 177 Obras PDET<sup>5</sup>, lo cual representa un alto nivel de ejecución si se compara con otras subregiones<sup>6</sup>. Sin embargo, en 2020, no se inició la ejecución de más obras de pequeña infraestructura en la subregión<sup>7</sup>; la mayoría de estas obras se construyeron en los municipios de Orito, Puerto Caicedo y Valle del Guamuez<sup>8</sup>. Adicionalmente, a diciembre de 2020, en el PDET Putumayo se habían aprobado 8 proyectos de OCAD Paz, aunque ninguno se había terminado<sup>9</sup>.

En noviembre de 2020 se llevó a cabo la elección de los 18 delegados de los municipios de la subregión en el proceso de “validación” de las iniciativas priorizadas en la Hoja de Ruta para la implementación del PDET<sup>10</sup>. Según la ART, esta elección da inicio al proceso participativo en la elaboración de la Hoja de Ruta en esta subregión.

Frente al acceso a la tierra, la Agencia Nacional de Tierras – ANT informa que, en el actual Gobierno, se han adjudicado o formalizado 111.644,17ha en Putumayo, que benefician a 5.032 familias<sup>11</sup>. Esta extensión incluye las áreas tituladas a comunidades negras, áreas de constitución de resguardos indígenas y formalización de predios privados. Por su parte, la Agencia informa que 50 predios han sido ingresados al Fondo de Tierras, correspondientes a 40.987ha; de estas, 3.190,7ha han sido entregadas, beneficiando a 191 familias. La mayoría de las hectáreas se entregaron a resguardos



<sup>2</sup> PATR - Putumayo

<sup>3</sup> Pilar 6: 'Reactivación económica y producción agropecuaria'

<sup>4</sup> Pilar 4: 'Educación Rural y Primera Infancia Rural'

<sup>5</sup> De las Obras PDET ejecutadas, 99 son de infraestructura social y comunitaria, 52 son de infraestructura vial, y 26 son de servicios públicos.

<sup>6</sup> ART. Respuesta a derecho de petición con radicado 2020300072312.

<sup>7</sup> Informe: ¿En qué va la Paz? Las cifras de la implementación. Informe 06.

<sup>8</sup> Sitio web de la ART. Consultado el 6 de abril de 2021.

<sup>9</sup> DNP. Respuesta a derecho de petición con radicado 20203101670071.

<sup>10</sup> ART. <https://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/>

<sup>11</sup> ANT. Respuesta a derecho de petición con radicado 20211000091041.

indígenas y se adjudicaron a Parques Naturales, mientras que a población campesina se le han entregado 3,32ha del Fondo<sup>12</sup>.



- **La reincorporación**

Respecto al proceso de reincorporación, a corte de julio de 2020, en la subregión habitaban 424 excombatientes. De estos, a noviembre de 2020, 96 se encontraban en el ETCR La Pradera, ubicado en Puerto Asís<sup>13</sup>. Además, en la región existe una Nueva Área de Reincorporación – NAR en Puerto Guzmán<sup>14</sup>.

Sobre los proyectos productivos de reincorporación, la ARN reporta que existen 74 iniciativas individuales, que benefician a 81 personas, siendo la mayoría orientadas al sector pecuario o de comercio. A estos se suma un proyecto colectivo de producción de tilapia, que beneficia a 90 reincorporados. Las mujeres excombatientes lideran proyectos desde la Asociación de Mujeres Integrales del Común – ASOMIC, además de procesos formativos en equidad de género, en articulación con organizaciones de mujeres de la región. En total, 171 excombatientes, que equivalen al 40% de la población excombatiente, cuentan con un proyecto productivo<sup>15</sup>.

En cuanto a la seguridad de los excombatientes, la Fiscalía General de la Nación informa que, desde la firma del Acuerdo, 18 excombatientes han sido asesinados en la subregión, en los municipios de Puerto Asís (8), Puerto Guzmán (3), San Miguel (2), Valle del Guamuez (2), Puerto Leguizamo (2) y Puerto Caicedo (1)<sup>16</sup>.

- **La sustitución de cultivos ilícitos**

De acuerdo con el Observatorio de Drogas de Colombia, a 2019, en la subregión Putumayo se registraron 24.972,9 ha de cultivos de hoja de coca<sup>17</sup>. La región Putumayo-Caquetá ha sido caracterizada por UNODC como uno de los núcleos de cultivos de coca y producción de cocaína, que alcanzó en 2017 un pico de 41.000ha. El enclave Frontera Putumayo contiene los municipios de Valle del Guamuez, San Miguel y Puerto Asís. Además, en el departamento hay un enclave en proceso de

<sup>12</sup> ANT. Respuesta a derecho de petición con radicado 20211000091041.

<sup>13</sup> ARN. Respuesta a derecho de petición con radicado OFI20-029855

<sup>14</sup> CNR. Respuesta a derecho de petición con radicado interno HRJGE-0398-20

<sup>15</sup> ARN. Respuesta a derecho de petición con radicado interno HRGE 0371-20. Corte a noviembre de 2020.

<sup>16</sup> Fiscalía General de la Nación. Respuesta a derecho de petición con radicado 20215760000261.

<sup>17</sup> ODC. 2019.

consolidación en los municipios de Villagarzón y Orito, que reportaron un incremento de cultivos. En el PNN La Paya también se ha registrado este incremento<sup>18</sup>.

En los municipios mencionados, han tenido lugar operativos de erradicación forzada y sustitución voluntaria por medio del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – PNIS, que vinculó a 20.331 familias<sup>19</sup>. La ART reporta que, a diciembre de 2020, 14.033 familias estaban en proceso de pago de Asistencia Alimentaria Inmediata (69%), 12.368 habían recibido al menos 6 pagos (60,8%), 14.622 habían recibido Asistencia Técnica Integral (71,9%), 14.600 tenían proyectos de Seguridad Alimentaria (71,8%) y solo 79 de ellas tenían acceso a un proyecto productivo (0,004%), de los cuales el 40,5% tenían titulares mujeres<sup>20</sup>. Desde los inicios del programa, han tenido lugar diferentes conflictos con las comunidades en torno al cronograma de pagos, la asistencia técnica y la cobertura, sin embargo, el PNIS sigue operando en la región a través de enlaces locales.

Por otro lado, el Ministerio de Defensa Nacional reporta que, durante 2020, en los municipios de la subregión se erradicaron 35.950ha de coca, lo cual llama la atención debido a que este número supera la cifra de hectáreas de coca cultivadas. La erradicación forzada se ha concentrado en Puerto Asís, Valle del Guamuez, Orito y Villagarzón donde, durante 2020, se presentaron enfrentamientos entre comunidades y Ejército pues los campesinos se oponen a esta medida y demandan programas de desarrollo alternativo<sup>21</sup>. Los anuncios recientes sobre el retorno de la fumigación aérea también han generado preocupación entre los actores locales.

En la subregión es importante destacar las iniciativas de sustitución de cultivos que se han dado al margen de los programas del Estado. En su mayoría, procesos comunitarios en articulación con sector empresarial y cooperación, han adelantado proyectos productivos de pimienta, palmito, sacha inchi y otros productos; estas son actualmente experiencias relevantes de desarrollo alternativo desde las necesidades locales, pero que tienen aún desafíos para la comercialización y sostenibilidad.



---

<sup>18</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el Delito. Monitoreo de Territorios afectados por cultivos ilícitos 2019

<sup>19</sup> UNODC. Informe 21 de PNIS.

<sup>20</sup> ART. Respuesta a derecho de petición con radicado 20206000140331.

<sup>21</sup> Radio Nacional de Colombia. <https://www.radionacional.co/noticia/regiones/putumayo/cultivos-uso-ilicito-comunidades>

## • Garantías de Seguridad

En la subregión, la tasa de homicidios de 2020 fue de 48,3 personas por cada 100.000 habitantes, lo que representa una reducción del 7% en comparación con 2019. Sin embargo, esta tasa es superior a las de los municipios PDET y el nivel nacional<sup>22</sup>.

Respecto al homicidio de líderes sociales, la Defensoría del Pueblo reporta que, desde 2016, 34 líderes y lideresas sociales han sido asesinados en la subregión, siendo 2018 y 2020 los años más violentos para el liderazgo social, con 14 y 13 líderes asesinados<sup>23</sup>. Entre los liderazgos más afectados se encuentran los defensores de procesos de sustitución de cultivos, campesinos y mujeres. Ante esta situación en el departamento se instaló desde 2018 una Mesa de Garantías en Seguridad como primer piloto territorial del Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras.

De acuerdo con la Defensoría, el deterioro de la seguridad en la región se debe a la presencia de GAO-R de los antiguos frentes 1 y 48 de las FARC-EP y de la reconfiguración de estructuras armadas como “La Constru” y recientemente otras autodenominadas como ‘La Mafia’<sup>24</sup>. De acuerdo con esta entidad, la disputa entre estos grupos pone en riesgo a mujeres, campesinos, comunidades y autoridades étnicas, líderes sociales, defensores de derechos humanos y NNA. Los principales impactos identificados por la Defensoría en la región son el desplazamiento forzado, eventos de confinamiento, homicidios, amenazas, regulaciones a la movilidad, reclutamiento de NNA, y enfrentamientos en los que se ve afectada la población civil.

## La situación de las víctimas

Según la Unidad para las Víctimas, a febrero de 2021, en la subregión hay 136.259 víctimas (41,9% de la población), de las cuales 126.726 son sujetas de atención.

Respecto a los procesos de reparación integral, la UARIV reporta que 26.879 víctimas han sido indemnizadas (21,2% de la población sujeta de atención), porcentaje superior al del nivel nacional<sup>25</sup>. Por su parte, la Unidad de Restitución de Tierras – URT informa que, en los municipios de la subregión, 642 solicitudes de restitución han sido resueltas en sentencias; la mayoría de las cuales fueron corresponden a solicitudes en Valle del Guamuez<sup>26</sup>. Adicionalmente, el Ministerio de Salud informa que, desde que



<sup>22</sup> Cálculos propios. Fuente: Policía Nacional.

<sup>23</sup> Defensoría del Pueblo. Base de datos de homicidios a líderes sociales.

<sup>24</sup> Defensoría del Pueblo. AT 038-18, AT 054-18, AT 048-20, AT 040-19.

<sup>25</sup> UARIV. Ficha Estratégica – Subregión PDET Putumayo.

<sup>26</sup> URT. Anexo a respuesta a derecho de petición con radicado DSC202104699.

se implementa el PAPSIVI, ha atendido a 10.184 personas en los municipios de la subregión<sup>27</sup>. Además, la UARIV afirma que se han implementado 38 acciones de satisfacción en la subregión, de las que han participado 2.140 personas<sup>28</sup>.

En la subregión existen 36 Sujetos de Reparación Colectiva, de los cuales 30 son étnicos, 5 son no étnicos y 1 está en la categoría de 'Organizaciones y Grupos'. De estos, 13 se encuentran en fase de identificación (todos estos son étnicos), 4 están en fase de implementación de su Plan Integral de Reparación Colectiva - PIRC (1 étnico y 3 no étnicos) y 2 completaron la implementación del PIRC (ambos son no étnicos)<sup>29</sup>.

En relación con el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición – SIVJRNR, información de prensa señala que se han presentado a JEP los informes “Responsabilidad de la Fuerza Pública por colaboración el paramilitarismo” y Responsabilidad de la Fuerza Pública por los falsos positivos de Putumayo”<sup>30</sup>; además, la Comisión de la Verdad informa que, el 10 de marzo de 2021, realizó el Diálogo para la No Repetición y la No Continuidad del conflicto armado en Putumayo<sup>31</sup>. Por su parte, la UBPD reporta que recibió el Informe de la Asociación Nuevas Esperanzas, que documenta desapariciones forzadas ocurridas en el departamento<sup>32</sup>.

## Principales dinámicas y trayectorias de la confrontación armada

Desde 2018, la Defensoría del Pueblo ha emitido 10 Alertas Tempranas para los municipios de la subregión<sup>33</sup>. De acuerdo con estas alertas, los grupos armados al margen de la Ley presentes en el territorio son GAO-R de las antiguas FARC – EP y estructuras criminales como “La Constru” y “La Mafia”. También, se reporta la presencia de los grupos armados ilegales “Nuevo Horizonte” y “Movimiento Revolucionario del Alto”, en el municipio de Puerto Leguizamo<sup>34</sup>. Desde la salida de las FARC como grupo armado en la región, se vivió una reconfiguración de estructuras



<sup>27</sup> Ministerio de Salud y Protección Social. Respuesta a derecho de petición con radicado 202116100004341.

<sup>28</sup> UARIV. Ficha Estratégica – Subregión PDET Putumayo.

<sup>29</sup> UARIV. Ficha Estratégica – Subregión PDET Putumayo.

<sup>30</sup> El Espectador. <https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/jep/asi-quieren-ser-reparadas-las-victimas-del-conflicto-en-el-putumayo/>

<sup>31</sup> CEV. <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/putumayo-defiende-la-vida-y-construye-rutas-de-paz-y-verdad>

<sup>32</sup> UBPD. <https://www.ubpdbusquedadesaparecidos.co/actualidad/unidad-de-busqueda-recibe-informacion-sobre-lideres-sociales-desaparecidos-en-putumayo/>

<sup>33</sup> Defensoría del Pueblo. <https://alertastempranas.defensoria.gov.co/Alerta/Tablero>.

<sup>34</sup> Defensoría del Pueblo. Alerta Temprana 048-20 y Alerta Temprana 040-19.

armadas en torno al narcotráfico y posteriormente, estructuras disidentes de las FARC a través de disputas y alianzas han fortalecido su presencia y control.

El escenario de riesgo en la subregión se configura a partir de las disputas entre dichos grupos por el control de corredores estratégicos útiles para la movilidad de hombres y armas, así como para el control de la producción, tráfico y comercialización de drogas ilícitas<sup>35</sup>. Según la Defensoría, aunque la incursión de estos grupos en el territorio de la subregión comenzó en 2017, fue en 2018 cuando la situación de seguridad comenzó a deteriorarse más drásticamente.

Para dar respuesta a esta situación, la Defensoría del Pueblo recomienda a la Fuerza Pública implementar una estrategia de acción conjunta con medidas excepcionales y acciones de inteligencia para combatir las acciones de grupos armados<sup>36</sup>.



## Capacidades territoriales para enfrentar el COVID-19

Con corte a 6 de abril de 2021, en la subregión PDET Putumayo se habían presentado 7.354 casos confirmados de COVID – 19, de los cuales se ha recuperado el 95%, mientras el 3,96% ha fallecido. La situación más crítica se presenta en los municipios de Mocoa y de Puerto Asís, con 2.821 y 1.437 casos respectivamente<sup>37</sup>.

A corte de 23 de marzo de 2021, la subregión Putumayo cuenta con 29 camas UCI disponibles, las cuales se encuentran en los municipios de Mocoa (11) y Puerto Asís (18)<sup>38</sup>. De acuerdo con el Ministerio de Salud, en el departamento, la vacunación comenzó el 22 de febrero de 2021, con 186 dosis que se aplicarán en Mocoa<sup>39</sup>.

De acuerdo con el Índice de Pobreza Multidimensional, la subregión Putumayo tiene pocas capacidades para enfrentar la emergencia sanitaria y las medidas decretadas para prevenir el contagio del COVID – 19.

<sup>35</sup> Defensoría del Pueblo. Alerta Temprana 048-20 y Alerta Temprana 040-19.

<sup>36</sup> Defensoría del Pueblo. Alerta Temprana 048-20 y Alerta Temprana 040-19.

<sup>37</sup> INS. <https://www.ins.gov.co/Noticias/Paginas/coronavirus-filtro.aspx>

<sup>38</sup> Ministerio de Salud y Protección Social. REPS.

<sup>39</sup> Ministerio de Salud y Protección Social. <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Putumayo-tambien-inicio-la-vacunacion-contra-Covid-19.aspx>