

¿En qué va la implementación del Acuerdo de Paz en Guaviare?

Avances y desafíos



FIP
FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ

¿En qué va la implementación del Acuerdo de Paz en Guaviare?

Avances y desafíos



¿En qué va la implementación del Acuerdo de Paz en Guaviare?

Avances y desafíos

Fotos

Equipo de la Representante a la Cámara Juanita Goebertus.

Edición y corrección de estilo
Martín Franco Velez

Diseño y diagramación
Ladoamable Ltda
www.ladoamable.com

ISBN
978-958-5517-54-7

SECRETARÍA TÉCNICA DEL PROYECTO
DEL CAPITOLIO AL TERRITORIO:
FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ (FIP)

Juan Carlos Garzón
Director del Área de Dinámicas del Conflicto y
Negociaciones de Paz

Autores:
Andrés Cajiao
Investigador

Sergio Arrieta
Consultor

(*) Este proyecto cuenta con el apoyo financiero del Reino Unido. Los contenidos de este informe no comprometen su opinión sobre la implementación del Acuerdo de Paz.

BOGOTÁ, COLOMBIA
AGOSTO 2020



Presentación

**Vereda Colinas,
San José del
Guaviare.** Antiguo
Espacio Territorial
de Capacitación y
Reincorporación
(ETCR) ‘Jaime
Pardo Leal’

Este informe sobre la implementación del Acuerdo de Paz está basado en entrevistas y diálogos con actores locales, así como en las acciones de seguimiento y requerimientos a las instituciones que se realizaron luego del viaje de la Comisión de Paz de la Cámara de Representantes a San José del Guaviare, en el proyecto *“Del Capitolio al Territorio”*.

La firma del Acuerdo de Paz con las FARC generó un cambio en las dinámicas de la confrontación en Guaviare: disminuyó la intensidad del conflicto, a pesar de que aún persisten las afectaciones sobre las comunidades (principalmente en zonas rurales). El reclutamiento forzado, por ejemplo, es un fenómeno generalizado en el departamento que afecta principalmente a las comunidades indígenas.

La implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) tiene retrasos y se enfrentan a importantes desafíos asociados a las restricciones ambientales y a la ausencia de ordenamiento territorial. La reincorporación avanza de manera diferenciada para los excombatientes de los dos antiguos ETCR (Colinas y Charras), pero su gran dificultad está atada al acceso a la tierra y a la reincorporación económica. La reparación de víctimas continúa siendo una deuda por parte del Estado y el acceso a las indemnizaciones sigue siendo limitado. Un efecto no deseado de la desmovilización de las estructuras de las FARC ha sido el aumento en la deforestación de zonas protegidas.

01.

Seguridad territorial y dinámicas del conflicto

En el Guaviare, el impacto de la firma del Acuerdo de Paz sobre la seguridad territorial fue diferenciado. El desarme —parcial— de las estructuras de las FARC generó una disminución sustancial en la influencia y accionar de los grupos armados, aliviando el impacto sobre las comunidades; sin embargo, desde antes de la firma del Acuerdo, se gestó la conformación del primer sector disidente, liderado por el frente 1.

En los últimos años, en el Guaviare se ha venido configurando un escenario de continuidad del conflicto armado y del crimen organizado en medio de la implementación del Acuerdo de Paz. En esta región hay disidencias conformadas por exintegrantes de los antiguos frentes 1 y 7 de las FARC, que ejercen control territorial y sobre las economías ilegales; además, los actores locales hacen referencia a estructuras narcotraficantes que trabajan bajo el permiso y monitoreo de las disidencias. También hay rumores vinculados a la influencia de estructuras de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia —conocidas como el Clan del Golfo— en zonas urbanas, principalmente en San José del Guaviare.

La disidencia del frente 1 tiene influencia en los municipios de San José del Guaviare, El Retorno, Calamar y Miraflores, en corregimientos y veredas como Charras (donde se encuentra un ETCR), Charrasqueras, Guanapalo, Puerto Alegre, Barranco Colorado, Puerto Alvira y Mocuare, La Libertad, La Unilla, Tomachipán, Puerto Iris, La Paz, Barrancón y Barranquillita, y ejerce control, principalmente, sobre puntos estratégicos de los corredores de movilidad fluviales sobre los ríos Guaviare, Inírida y Vaupués, así como en sus dos principales afluentes: los ríos Itilla y Unilla. Estos

ríos son de vital importancia para acceder a zonas de resguardo, movilizar cocaína y armas, además de ser la salida a Venezuela y Brasil¹.

Aunque la disidencia del frente 7 tiene mayor presencia en el sur del Meta y Caquetá, en el Guaviare se encuentra en los límites con La Macarena, Vistahermosa, Puerto Rico y Puerto Concordia (Meta), en el occidente de San José del Guaviare, y en la zona occidental de El Retorno y Calamar. Su principal núcleo de acción está sobre las veredas cercanas al río Guayabero. En el departamento, las veredas con mayor influencia son La Carpa, Puerto Nuevo y Puerto Cachicamo —todas sobre el río Guayabero— y tiene influencia en zonas cercanas al ETCR de Colinas (Ver Mapa 1).

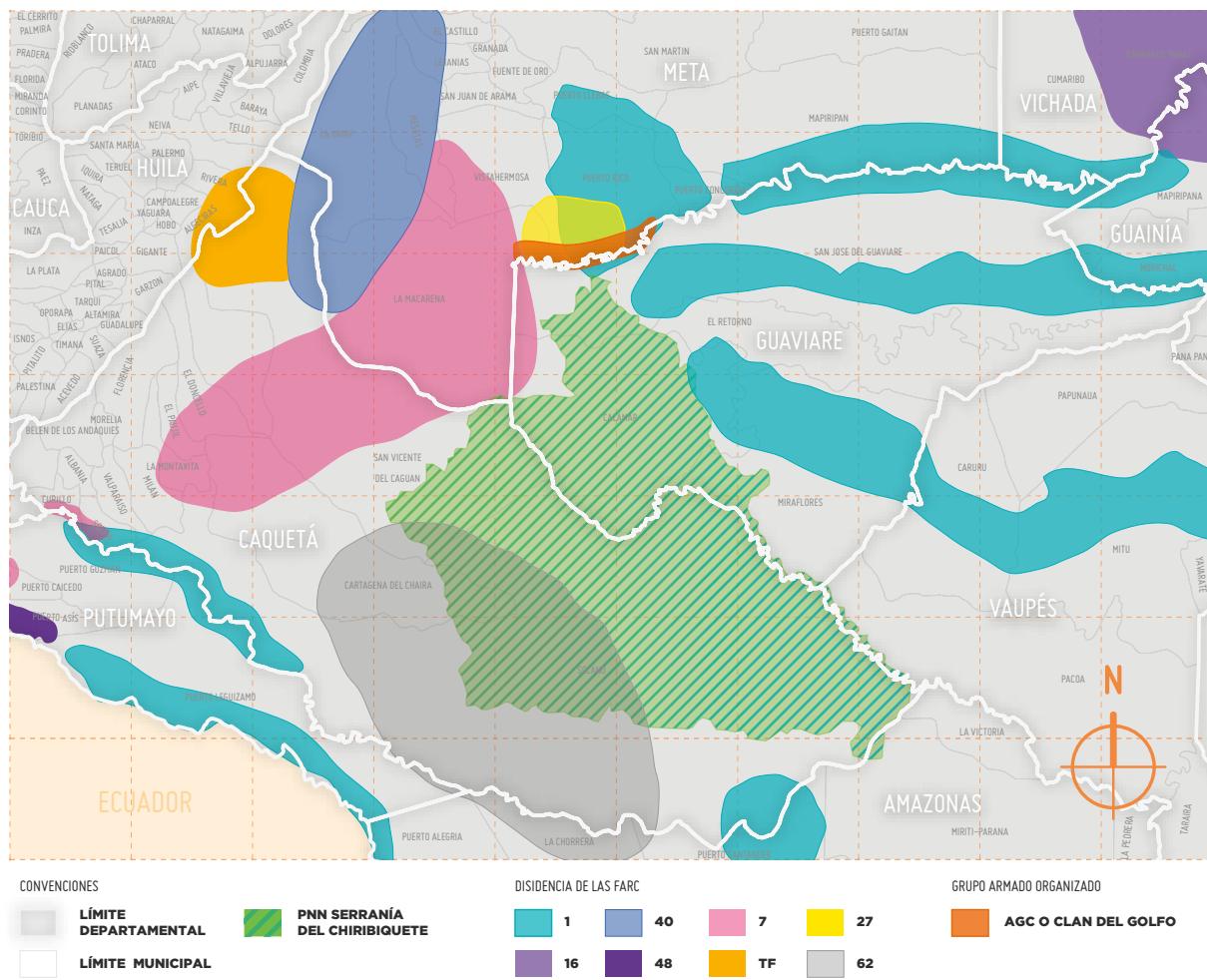
Estas dos estructuras conviven y respetan sus límites territoriales, manteniendo un alto grado de comunicación y coordinación. Si bien algunas versiones han especulado sobre la unificación de mando en cabeza de Gentil Duarte, esto no es del todo claro debido a que el comportamiento de cada disidencia es diferente: no tienen directrices unificadas y se perciben como organizaciones distintas. Se conoce, por ejemplo, que el frente 7 tiene una relación más represiva y hostil con las comunidades y líderes sociales que el frente 1.

El accionar de estas estructuras presenta cambios y continuidades: aunque siguen implementando manuales de conducta y continúan con su trabajo político y el control de la pesca —como lo hacían las antiguas FARC—, algunos actores del territorio perciben la pérdida de la “línea fariana” y un cambio en su perspectiva sobre la protección ambiental. Como se detallará, actualmente permiten y promueven la deforestación como forma de construir una base social.

.....

¹ Álvarez, E., Pardo, D., y Cajiao, A. (2018). Trayectorias y dinámicas territoriales de las disidencias de las FARC. Fundación Ideas para la Paz. Serie Informes No. 30. Disponible en http://ideaspaz.org/media/website/FIP_Disidencias_Final.pdf

Mapa 1. Zonas de influencia de los grupos armados ilegales en el sur del Meta, Guaviare y Caquetá



Fuente: Elaboración propia FIP

En los últimos dos años, estas estructuras lograron fortalecerse y consolidarse en el departamento, aunque no han llegado a tener la capacidad armada y la presencia territorial que lograron los antiguos frentes de las FARC. Ambas disidencias operan por medio de pequeñas comisiones², que están en constante movimiento, y cuentan con tareas específicas en sus zonas de injerencia. Esta falta de capacidad ha generado un cambio en las estrategias operacionales, evitando los enfrentamientos con la Fuerza Pública. Por lo general, estos grupos van vestidos de civil

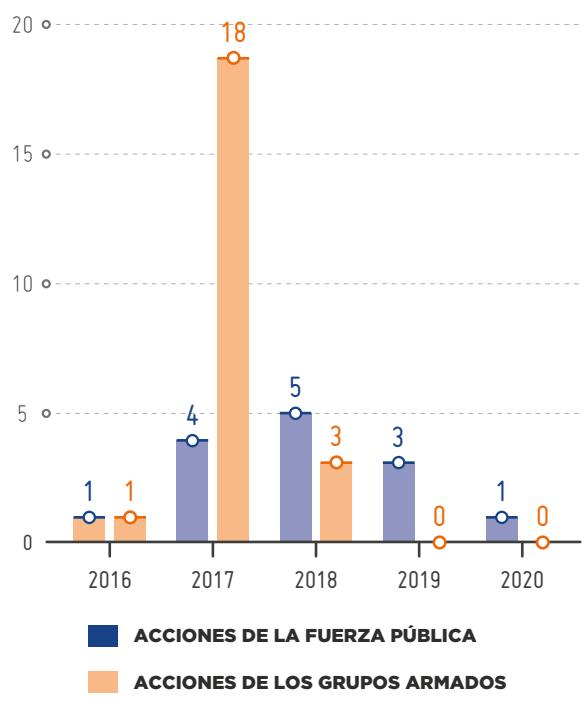
para evitar ser identificados y su actividad bética se caracteriza por acciones de bajo esfuerzo militar, como hostigamientos, ataques a bienes civiles y emboscadas³.

.....

² Estas comisiones se encargan de aspectos logísticos, militares, financieros y de inteligencia, y se despliegan en veredas de difícil acceso y puntos geográficos estratégicos que les permiten tener un mayor control de los movimientos en el territorio.

³ Las acciones de bajo esfuerzo militar son aquellas que comprometen un mínimo de capacidad armada y movilización de personal, como los actos de terrorismo, ataques contra la infraestructura, la activación de artefactos explosivos y ataques indiscriminados.

Grafico 1. Acciones de la confrontación armada en el Guaviare 2016 - Junio 2020⁴



Fuente: Base del Conflicto FIP.

Este cambio operacional, así como el escenario de cooperación, han generado la disminución de las acciones armadas y la violencia indiscriminada. Sin embargo, esta reducción no se ha traducido en menor presión y control que ejercen estas estructuras sobre algunas de las comunidades: no solo continúan los desplazamientos forzados —muchos de ellos asociados al reclutamiento forzando y a la negativa para continuar con el cultivo de coca—, sino también la extorsión, la imposición de manuales de conducta, el censo y carnetización de las comunidades, las amenazas contra líderes sociales (principalmente por el frente 7 en la zona del Guayabero), y el reclutamiento forzado.

Actores locales expresan su preocupación por el reclutamiento de menores en el departamento, un fenómeno generalizado y con un alto subregistro por la falta de denuncias. Esta situación se

da por la poca confianza en las instituciones y su incapacidad de prestar seguridad a las comunidades. Además, los nuevos métodos de reclutamiento —el ofrecimiento de recursos económicos y “oportunidades de empleo”—, permiten la normalización o la percepción de voluntariedad del reclutamiento, práctica que asumió la comunidad debido a su histórica convivencia con este flagelo.

Las comunidades indígenas son las más afectadas por este fenómeno; según uno de los entrevistados, un gran porcentaje del frente 1 está compuesto por jóvenes provenientes de estas comunidades. También se hace referencia al reclutamiento de población venezolana por parte de las diferentes estructuras disidentes.

La Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales informó sobre una “solicitud de protección por amenazas serias de reclutamiento a niños, niñas y adolescentes en el municipio del El Retorno”⁵. Por su parte, la Defensoría del Pueblo emitió dos alertas tempranas por casos de reclutamiento en la región, y se realizaron recomendaciones a las instituciones competentes. No obstante, la Defensoría señala que existe una “respuesta insuficiente por parte de las entidades”, al tiempo que llama la atención sobre la “ausencia de respuesta por parte del ICBF, las secretarías de Educación municipales y departamentales, y la Comisión Intersectorial de Prevención del Reclutamiento, Utilización y Violencia sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes (CIPRUNNA)”⁶.

• • • •

⁴ Esta base es “muestra de conveniencia”, es decir, en la base de datos no necesariamente están todos los hechos que sucedieron. Esta es una base de datos que registra las menciones en los medios de comunicación (incluyendo medios locales).

⁵ Respuesta de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos internacionales a Derecho de Petición con Radicado OFI19-00148666.

⁶ Respuesta de la Defensoría del Pueblo a Derecho de Petición con Radicado 20200050050388192.

Estas estructuras fueron, en principio, muy reacias a la implementación del Acuerdo de Paz y tuvieron un discurso en contra. Sin embargo, con el avance de la implementación, su postura cambió y no se perciben acciones concretas en contra de este proceso. Por el contrario, han permitido el desarrollo de programas como el PNIS y los adelantos en las obras PDET.

Sin embargo, las disidencias utilizan los retracos e incumplimientos en la implementación, así como la ausencia del Estado, para legitimar su discurso en contra del Gobierno y construir una base social rechazando las intervenciones de las instituciones, así como la promoción de la coca como actividad económica y la deforestación. En cuanto a la reincorporación, hasta el momento las disidencias han respetado el proceso y no se presentan agresiones contra los excombatientes.

La respuesta del Estado

En el marco de la Política de Defensa y Seguridad, el Gobierno viene adelantando acciones conjuntas entre las Fuerza Militares y la Policía a través de la “Operación Zeus”, lanzada para combatir a los grupos armados en la región de los Llanos orientales⁷. En Guaviare se han realizado diferentes operaciones policiales y militares en contra de las disidencias, que dejan como resultado la captura (86 personas entre 2018 y 2019) y muerte (22 en los mismos años) de algunos mandos disidentes e integrantes de estos grupos armados⁸. Sin embargo, estas acciones no lograron debilitar la estructura y el funcionamiento de los frentes 1 y 7, que continúan con su proceso de fortalecimiento.

Actores locales coinciden en afirmar que la estrategia del Estado se ha concentrado en el aspecto militar, que perciben como insuficiente, pues no termina por cambiar las condiciones de seguridad. Destacan también la falta de presencia institucional y la desarticulación de las interven-

ciones que se proponen transformar las condiciones del territorio.

Otro tema importante es la falta de capacidades judiciales. A pesar que la firma del Acuerdo permitió fortalecer la capacidad del sistema judicial (jueces, defensores y fiscales), y ampliar la cobertura territorial, las autoridades locales aseguran que no cuentan con los recursos para responder a las necesidades y a la cantidad de procesos que se llevan en el departamento. Debido a esto, los procesos judiciales se centralizan en Villavicencio, lo que dificulta el acceso de las comunidades a la justicia y el seguimiento a los procesos, y demora las acciones de judicialización de los miembros de las estructuras y grupos criminales. Por este motivo, los distintos actores solicitan incrementar el número de jueces de todo tipo⁹.

Al respecto, el Consejo Superior de la Judicatura y la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación planeaban realizar un encuentro para intercambiar ideas con la ART, en febrero de 2020, con el fin de encontrar soluciones a las problemáticas identificadas frente a la poca presencia institucional de la rama judicial en los municipios PDET¹⁰. Sin embargo, hasta el momento, no se conocen acciones concretas.

.....

⁷ Respuesta del Derecho de petición al Ministerio de Defensa con Radicado No. 13031

⁸ Ibíd.

⁹ Encuentro con Autoridades locales.

¹⁰ Respuesta del Consejo Superior de la Judicatura a Derecho de Petición con Radicado PCSJ019-1754.

02.

Desarrollo Rural Integral

En enero de 2019 se firmó el Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR), para los 12 municipios de la región de Macarena-Guaviare¹¹. Del proceso de participación hicieron parte 14.189 personas, quienes construyeron 14.266 iniciativas comunitarias y 1.756 municipales que sirvieron como base para las 84 iniciativas subregionales que componen el PATR. Durante este proceso también se construyeron 10 pactos étnicos, 12 municipales y 12 comunitarios¹². La construcción del PDET fue un proceso con amplia participación que logró recoger las necesidades e intereses comunitarios. Esto generó expectativas vinculadas a la generación de espacios para el desarrollo económico a través de sectores como el turismo.

Hasta abril de 2020 —casi año y medio de la firma del PDET—, en la subregión Macarena, según la ART “se han adelantado 258 proyectos por \$218.345 millones, que incluyen Obras PDET, proyectos productivos, Obras por Impuestos y OCAD Paz”¹³. Al 15 de junio de 2020, en Guaviare se ejecutaron 72 Obras PDET (15 en Calamar, 24 en El Retorno, 11 en Miraflores y 22 en San José del Guaviare) enfocadas en la construcción de alcantarillados, construcción y mejoramiento de casetas comunitarias, parques recreativos y deportivos, baterías sanitarias, un aula escolar rural en Miraflores y pequeños arreglos en algunas vías terciarias.

Algunos líderes sociales reconocen avances en la implementación del Acuerdo, ligados estrechamente a la ejecución de estas obras PDET, aunque señalan también retrasos en la implementación de las iniciativas contenidas en el PATR. Frente a esto, destacan el carácter participativo en la ejecución de las obras, involucrando a las

Juntas de Acción Comunal y la comunidad, algo que le dio legitimidad y confianza al proceso¹⁴. Como se observa en el Mapa 2, hay una concentración geográfica de las obras. Esto genera una percepción diferenciada del avance del PDET, que podría estar vinculada a la cercanía a la ejecución y la participación en las Obras PDET.

Pese a la construcción de estas obras, para algunos actores locales la implementación de las iniciativas del PATR es nula. Según ellos, a más de un año de la firma del PDET aún no se avanza, lo que muestra la lentitud e incapacidad de las instituciones para cumplir con lo pactado. Además, líderes locales afirman que, tras la firma del PATR, hay cada vez menos presencia institucional y poca claridad sobre la implementación de las iniciativas ahí contenidas. Del mismo modo, expresan su preocupación por no sentirse representados en el PATR, pues perciben que sus iniciativas quedaron opacadas por los municipios del Meta que también integran la subregión y que, aseguran, tienen mayor representación por tener más municipios.

.....

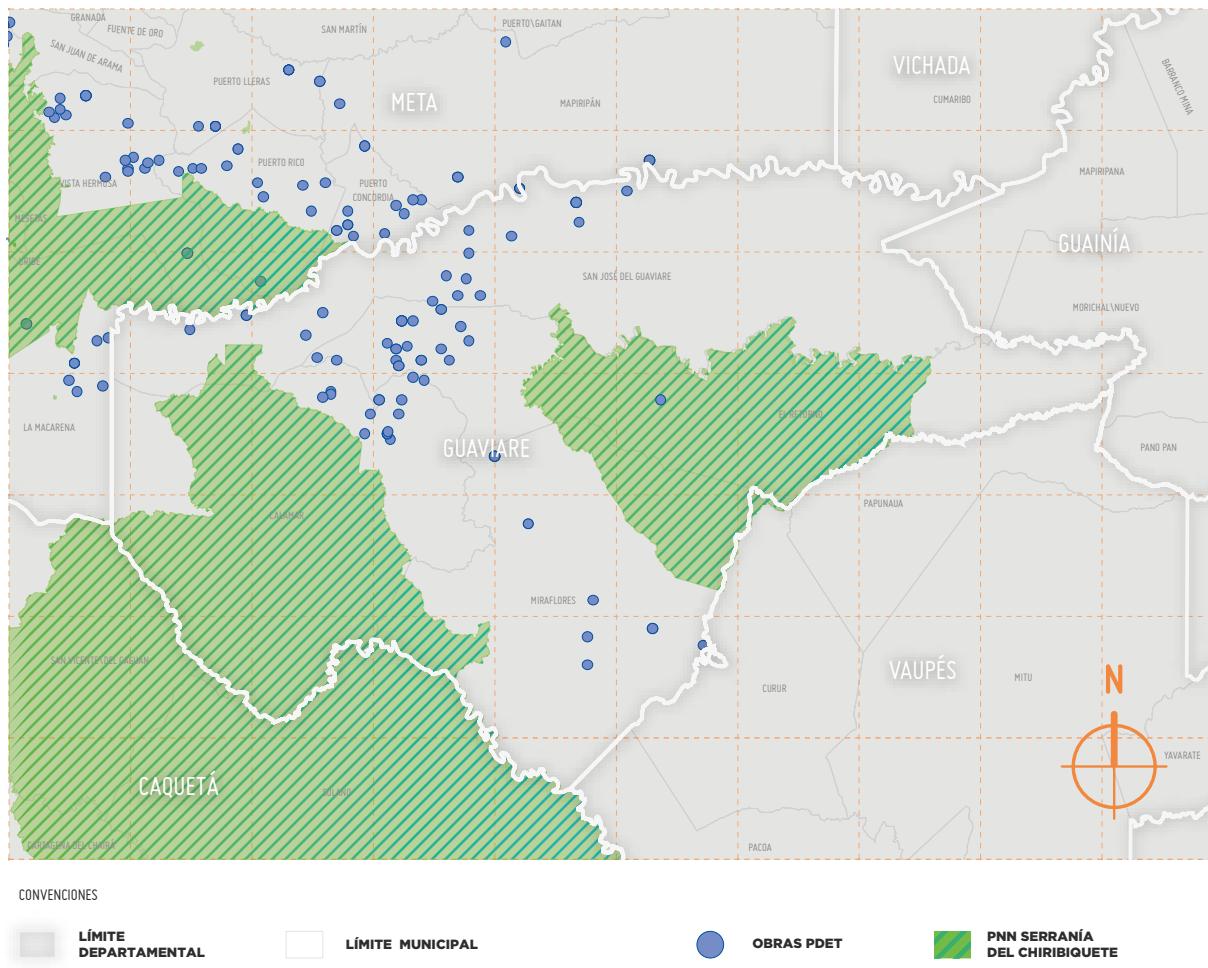
¹¹ La región PDET de Macarena-Guaviare comprende ocho municipios de Meta (Mapiripán, Mesetas, La Macarena, Uribe, Puerto Concordia, Puerto Lleras, Puerto Rico y Vistahermosa) y los cuatro del Guaviare (San José del Guaviare, Calamar, El Retorno y Miraflores).

¹² Agencia de Renovación del Territorio -ART- (25 de enero de 2019). Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) subregión Macarena-Guaviare. Y Agencia de Renovación del Territorio -ART- (25 de enero de 2019). “Avanzan los PDET: Definen prioridades para el desarrollo de la región Macarena Guaviare”. Recuperado el 20 de junio de 2020, de https://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/avanzan_los_pdet_definen_prioridades_para_el_desarrollo_de_la_regin_macarena_guaviare.

¹³ Agencia de Renovación del Territorio -ART- (17 de abril de 2020). “Continúa implementación de los PDET en la subregión Macarena-Guaviare a través de articulación nacional”. Recuperado el 20 de junio de 2020, de https://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/continua_implementacion_de_los_pdet_en_la_subregion_macarena-guaviare_a_traves_de_articulacion_nacional

¹⁴ Encuentro con líderes comunitarios.

Mapa 2. Obras PDET en Guaviare - Agosto de 2018 al 15 de Junio de 2020



Fuente: Elaborado por la FIP, basado en información de la ART

La Agencia de Renovación del Territorio (ART) afirma que la principal estrategia para la implementación de dichas iniciativas es la elaboración de la Hoja de Ruta en la subregión¹⁵. Sobre esto, la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación afirma que su construcción se terminará antes del segundo semestre de 2020. Debido a la emergencia del covid-19, la participación de la sociedad civil en el proceso se realizará por medios virtuales o semipresenciales, lo que presenta importantes retos en términos de representatividad y legitimidad por cuenta de la dificultad

del acceso a los medios virtuales de gran parte de las comunidades¹⁶.

El 17 de abril de 2020, se realizó una reunión virtual entre las administraciones municipales y departamentales con ministerios e instituciones del orden nacional y otros actores para definir los compromisos de alcaldes y gobernadores en la

• • • •

¹⁵ Respuesta de la ART a Derecho de Petición con Radicado. 20206300029262.

¹⁶ Debate de Control Político sobre COVID y PDET en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y Respuesta de la Consejería para la Estabilización y la Consolidación con Rad. OFI19-0014933.

implementación del PDET como punto de partida para la gestión 2020-2021. Allí, se estableció una agenda conjunta entre los actores para los próximos meses y 26 acuerdos en torno a los 8 pilares que componen el PDET¹⁷.

Es importante entender que, frente a la implementación del PDET, territorios como el Guaviare presentan importantes retos, principalmente para la ejecución de obras de infraestructura y desarrollo económico. La falta de capacidades locales para la formulación de proyectos, las restricciones medioambientales, el ordenamiento territorial y el acceso a la tierra, son algunas de las más evidentes.

La transformación de las iniciativas en proyectos requiere de capacidades técnicas y humanas, además de estudios y requisitos que demandan recursos. En el Guaviare, los municipios no cuentan con equipos especializados y la mayoría de las iniciativas tampoco tienen los estudios técnicos requeridos, lo que retrasa la presentación de proyectos y la búsqueda de financiación. En este caso, se les otorgan a las entidades territoriales responsabilidades y obligaciones que no tienen la capacidad de cumplir. Por su parte, la ART tiene un equipo limitado que, si bien ha tratado de apoyar este proceso, no cuenta con la capacidad para agilizar la formulación de las iniciativas del PATR. Por eso buscaron el apoyo de la cooperación internacional que, a través de la contratación de equipos especializados, trata de acelerar el proceso de formulación de los proyectos.

Otro factor que incide en la implementación de los proyectos y su formulación son las restricciones ambientales que tiene gran parte del Guaviare. Todo el territorio hace parte de la Reserva forestal de la Amazonía (RFA), establecida en la Ley 2^a de 1959. Actualmente, el 57% de departamento está bajo diferentes figuras de ordenamiento: Área de manejo especial de la Macarena (AMEM), Reserva forestal protectora, 26 resguardos indígenas, un

área sustraída¹⁸ y dos Parques Nacionales Naturales (Serranía de Chiribiquete y Reserva nacional natural-RNN Nukak). El restante 43% de la jurisdicción departamental corresponde a territorio de RFA, sin ordenamiento concreto¹⁹.

A la par con lo anterior, en el departamento no hay un proceso de ordenamiento de la propiedad rural y delimitación de las figuras de protección ambiental, por lo que tampoco existe claridad sobre el uso y las restricciones que tienen los territorios. Las distintas figuras de ordenamiento se traslanan, principalmente, entre los resguardos indígenas y las áreas del sistema de Parques Nacionales, así como con la zona sustraída. En el Guaviare se “presentan una serie de cruces y superposiciones de figuras protectoras, políticas administrativas y tradicionales sobre un mismo territorio, como Parques Naturales, resguardos indígenas, reservas forestales y algunas otras de las categorías de áreas protegidas, con los municipios”²⁰ que generan una gran complejidad en la formulación y, sobre todo, en la implementación de las iniciativas que proponen las comunidades.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible señala que “se está trabajando en mesas interinstitucionales para definir qué áreas son susceptibles de contrato de uso”²¹, con el fin de que las comunidades que habitan estas zonas puedan

• • •

¹⁷ Agencia de Renovación del Territorio -ART- (17 de abril de 2020). Óp. Cit.

¹⁸ Instituto amazónico de investigación científica -SINCHI- (2016). Zonificación ambiental y ordenamiento de la reserva forestal de la Amazonía, creada mediante la Ley 2a de 1959, en el departamento de Guaviare. Informe final. Bogotá. Disponible en <https://sinchi.org.co/files/PUBLICACIONES%20DIGITALES/Zonificaci%C3%B3n%20Ambiental%20y%20ordenamiento%20de%20la%20Reserva%20Forestal%20de%20la%20Amazonia/Fase%20I%3A%20Departamento%20del%20Guaviare/light%20F1%20Vol%203%20Caracterizaci%C3%B3n%20y%20diagn%C3%B3stico%20ambiental.pdf>

¹⁹ Ibíd.

²⁰ Ibíd.

²¹ Respuesta del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a Derecho de petición con radicado MADS 2019-35368.

desarrollar proyectos ajustados a los lineamientos de las autoridades ambientales²².

Frente al desarrollo rural, otra de las preocupaciones de los actores territoriales —y una dificultad para la implementación del PATR— tiene que ver con el acceso a la tierra, necesaria para el desarrollo de proyectos productivos²³. A la falta de claridad en el ordenamiento territorial y a las restricciones medioambientales que dificultan este acceso, el Guaviare tiene otra limitación más: la falta de presencia y capacidad de intervención de la Agencia Nacional de Tierras. Hay una sucursal satélite que se dedica a recibir las solicitudes, pero los procesos se manejan desde Villavicencio o Bogotá. Según entrevistados, en los últimos años no se ha sacado un título en el Guaviare.

Al respecto, la ANT afirma que en la subregión de Macarena-Guavare hay 10.922 hectáreas adjudicables: solo 855 de estas se encuentran en el departamento de Guaviare. Además, para 2020, afirma que se proyecta la titulación de 83 predios en el departamento de Meta y 87 en el Guaviare.

relación con los Espacios, lo que favorece el acceso a servicios y la atención de las instituciones, aunque con ciertas limitaciones.

En la región del Guayabero se está conformando una Nueva Área de Reincorporación (NAR) que, aunque no ha sido formalizada, cuenta con cerca de 73 personas del Meta y Guaviare que tienen una fuerte relación con el ETCR de Colinas. En la zona también hay 100 excombatientes de comunidades indígenas: 40 están en los ETCR y los otros volvieron a sus comunidades.

El fenómeno de permanencia de las personas en proceso de reincorporación (PPR), se explica por tres factores: primero, los ETCR les dan seguridad a los excombatientes, en un contexto donde hay un fuerte control por parte de sectores disidentes; segundo, hay un liderazgo en los ETCR, que cuenta con legitimidad dentro de los excombatientes y mantiene la cohesión y organización; y tercero, los excombatientes vienen de frentes históricos de las FARC donde el trabajo político fue muy importante, y eso genera un fuerte lazo comunitario y colectivo que se ha logrado mantener.

Sin embargo, los avances y dificultades de los procesos de reincorporación en ambos Espacios son diferentes. En Colinas ya hay estructurados proyectos productivos: se adelantó la adquisición de 71 hectáreas de tierra que comprenden parte del ETCR y zonas circundantes, lo que puede contribuir al acceso a créditos y al desarrollo de proyectos productivos. Allí se aprobó y desembolsó, por parte del Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), un proyecto colectivo de caña

03. **La Reincorporación**

El proceso de reincorporación en el Guaviare tiene una característica atípica, comparándolo con lo que sucede en otros departamentos: los excombatientes se encuentran, en su mayoría, en los antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR). De los de 510 excombatientes que hacen su proceso de reincorporación en el Guaviare, cerca de 380 están viviendo en los ETCR de Charras (122 y 6 en acreditación) y Colinas (250 y 12 en proceso de acreditación). La población dispersa es poca²⁴ y tiene algún tipo de

• • •

²² Ibíd.

²³ Encuentro con líderes comunitarios.

²⁴ Según las entrevistas realizadas, hay 50 personas en proceso de reincorporación (PPR) en San José del Guaviare, nueve en Miraflores, 16 en Calamar y siete en Retorno.

papelera que está avanzando. Para apoyarlo, la Gobernación dio recursos para la construcción de un trapiche.

Por el contrario, el de Charras debe ser reubicado por estar en una zona protegida por Ley 2,²⁵ por lo que no fue posible la adquisición de las tierras ni adelantar proyectos productivos. Pese a esto, los excombatientes han logrado desarrollar pequeños emprendimientos individuales y uno colectivo de turismo²⁶, aunque con pocos avances. Además, el traslado del ETCR ha traído serias consecuencias en la implementación de nuevos proyectos, pues los excombatientes no quieren invertir su dinero en una zona donde no van a permanecer. Además, la cooperación internacional disminuyó la inversión de recursos esperando la reubicación y la infraestructura se está deteriorando.

Para los excombatientes en la región, el principal reto del proceso tiene que ver con el desarrollo de iniciativas productivas, la comercialización y viabilidad de los proyectos y el acceso a la tierra²⁷. Al respecto, la ARN afirma que no se han presentado obstáculos en la formulación, asistencia técnica y acompañamiento de los proyectos productivos de reincorporación²⁸; no obstante, para los reincorporados en el ETCR Colinas, se han generado dificultades para desarrollar proyectos, específicamente relacionadas con la falta de recursos, la asistencia técnica para su formulación y los encadenamientos productivos para la comercialización.

Frente a eso, algunos entrevistados señalan que la ARN tiene un equipo limitado (20 personas para atender a 12 municipios), por lo que no cuenta con los medios necesarios para apoyar el proceso de formulación de los proyectos para el CNR, lo que dificulta su presentación y aprobación. El PNUD contrató un equipo para apoyar el proceso, pero este se encuentra en Bogotá y Villavicencio, lo que ralentiza los procesos.

En términos de seguridad, Guaviare también es un caso particular. Si bien hay una fuerte influencia de grupos armados en la zona —principalmente cerca al ETCR de Charras, donde se encuentra el frente 1—, el proceso de reincorporación no presenta mayores problemas de seguridad. Las cifras de agresiones y homicidios (cuatro casos) es muy baja. Según distintos actores consultados, los grupos disidentes respetan el proceso de reincorporación, aunque hacen propuestas económicas para incentivar su vinculación.

Pese a las cifras, una de las preocupaciones de los excombatientes sigue siendo la seguridad. Por tal razón, advierten sobre la insuficiencia de los esquemas de protección asegurando que el del ETCR no cuenta con el personal necesario, ni con los medios adecuados (vehículos en mal estado que no pueden utilizar)²⁹. Al respecto, se consultó a la UNP acerca de los esquemas de seguridad de ETCR que están incompletos, pero no se obtuvo respuesta.

Otro tema importante es la relación de la reincorporación y los ETCR con el entorno y las comunidades. En el caso del Guaviare, distintos actores territoriales han identificado que los Espacios representan una fuente de desarrollo y servicios del Estado para las zonas circundantes, lo que ha favorecido el carácter comunitario de la reincorporación. La presencia institucional y la buena gestión de los liderazgos del ETCR hicieron

.....

²⁵ Se espera que el ETCR sea reubicado en la vereda Boquerón, que hace parte de la Zona de Reserva Campesina.

²⁶ Para el proyecto de ecoturismo se desembolsaron 90 millones por parte de CNR, pero está en una etapa de alistamiento y preparación.

²⁷ Encuentro de la Comisión de Paz con Personas en Proceso de Reincorporación en noviembre de 2019.

²⁸ Respuesta de la ARN a Derecho de Petición con radicado OFI19-036730.

²⁹ Encuentro de la Comisión de Paz con Personas en Proceso de Reincorporación en noviembre de 2019.

que servicios como la salud —aunque intermitentes y con falencias—; la educación —con la reactivación del internado en Charras, por ejemplo—; la constante presencia de instituciones y cooperación que impulsan proyectos productivos en la zona; y la presencia continua de la Fuerza Pública, se percibieran como bienes que llegaron a estos territorios con el Acuerdo de Paz y el proceso de reincorporación. Esto ha generado que las comunidades vean estos Espacios como oportunidades para el cambio y el desarrollo de su territorio.

Lo anterior ha generado que el traslado del ETCR de Charras a Boquerón sea percibido como la pérdida de los beneficios y servicios del Estado. Dentro de las comunidades, la mayor preocupación está relacionada con la seguridad, ya que, al salir el Espacio, se espera que disminuya la presencia de la Fuerza Pública y queden desprotegidos frente a la disidencia del frente 1. Según algunos actores del territorio, las disidencias ya convocaron a las comunidades a reuniones para anunciar que, con la salida de la Fuerza Pública, entrarán a tomar el control de la zona. Esto generó preocupación por las posibles represalias que puedan tener contra las comunidades por el contacto que tuvieron con la Policía y las Fuerzas Militares.

Lo anterior muestra que el proceso de reubicación debe ir acompañado de una serie de medidas encaminadas hacia las comunidades aledañas para continuar con la presencia institucional y la prestación de servicios. Esto permitirá mantener la confianza construida con las comunidades y evitar que se perciba que los servicios institucionales son solo para los excombatientes (algo que afectará el proceso de reincorporación comunitaria).

Por último, es importante destacar que el apoyo de las instituciones locales es fundamental para la reincorporación, pues puede impulsar y agilizar procesos que contribuyan al desarrollo de activi-

dades de los excombatientes. Por este motivo, la ARN trabajó junto a las alcaldías y gobernaciones con el fin de incluir la reincorporación en los Planes de Desarrollo municipales y departamentales.

04.

La sustitución de cultivos ilícitos

Según datos del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), para 2019 se presentó una disminución del 28% (12.132 hectáreas) en los cultivos de coca en el Guaviare, al pasar de 43.339 has en 2018, a 31.207 en 2019. Esta reducción contradice lo que esperaban los actores del territorio, quienes predecían el aumento de los cultivos por cuenta del retraso en el Programa Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), los rumores de resiembra y la posible relación —entre otros factores— de la deforestación con el traslado de los cultivos de coca hacia zonas protegidas.

Con respecto al PNIS, los distintos actores del territorio tienen una perspectiva pesimista sobre el programa: aducen retrasos e incumplimientos en su implementación, a pesar de los esfuerzos del gobierno para reducir la brecha de incumplimiento. El informe de UNODC, con corte al 31 de marzo de 2020, verificó la erradicación voluntaria de 1.480 hectáreas en el Guaviare y destacó que, de las 7.251 familias inscritas, el 87,3% (5.857) recibieron por lo menos un pago y el 63% (4.552 familias) terminaron con la totalidad de los pagos. A su vez, 5.305 familias (81%) cuentan con asistencia técnica y 5.058 (70%) con proyectos de seguridad alimentaria³⁰. No obstante, a febrero de 2020, cuando se realizó la última visita, los entrevistados afirmaron que no se había implementado ningún

proyecto productivo en la región y la asistencia técnica se redujo a la recolección de información por parte del equipo técnico.

El mayor rezago del PNIS en el Guaviare está asociado a la atención de los recolectores. Según los datos de UNODC, de los 1.394 recolectores vinculados al Programa, a abril de 2020, solo se contrataron 49 gestores comunitarios³¹.

En los distintos acercamientos, los actores locales manifestaron su inconformidad por incumplimientos en los pagos de familias beneficiarias, los rezagos en la asistencia técnica para la realización de proyectos productivos, los altos costos y la mala calidad de los productos entregados y los cambios en las reglas de juego, sobre todo para las personas que se encuentran en zona de Parques Nacionales o resguardos que fueron vinculados al Programa, que ahora no pueden ser beneficiarios³². Aparte de la dificultad de implementar proyectos, las condiciones del territorio en términos de infraestructura, encadenamientos productivos y competitividad frente al departamento del Meta no han cambiado; eso ha generado, como señaló un entrevistado, un “sentimiento de derrotismo de la gente frente a la sustitución”.

Otra de las preocupaciones generalizadas de los actores territoriales frente al proceso de sustitución tiene que ver con las restricciones ambientales que dificultan la implementación de proyectos productivos. Eso no solo ha obstaculizado el avance del PNIS, sino que ha minado la confianza de las comunidades en las instituciones, pues —según los líderes en la región— no se han planteado soluciones efectivas³³. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible asegura que “se está trabajando en mesas interinstitucionales que permitan definir qué áreas son susceptibles de contrato con las comunidades que las ocupan”³⁴, con el fin de definir posibles proyectos e iniciativas productivas para la sustitución de cultivos.

No obstante, hasta el momento, no se conoce una propuesta clara para el Guaviare.

Otro de los obstáculos para la sustitución de cultivos es la presencia de grupos armados y las condiciones de seguridad del territorio. Aunque las estructuras disidentes no han mostrado una postura en contra el PNIS y permiten el avance del programa, incentivan constantemente el cultivo de coca asegurando la compra del producto y el financiamiento de los cultivos a través de “créditos” a los campesinos. El retraso en el PNIS es utilizado por estos grupos para justificar su discurso sobre el incumplimiento del Estado y la necesidad de seguir con la coca.

Las condiciones de seguridad han impedido que UNODC verifique la erradicación de 2.437 hectáreas reportadas por las comunidades, retrasando el proceso para cerca de 1.876 familias ubicadas en “73 veredas de los municipios de El Retorno, Miraflores (Guaviare) y Puerto Concordia (Meta)”³⁵.

Los distintos actores entrevistados manifiestan su preocupación por la posible resiembra de cultivos ilícitos incentivada por los retrasos en los proyectos productivos —lo que, a su vez, profundiza las necesidades económicas de las familias del PNIS—; la poca rentabilidad de los cultivos lícitos en la región, y la constante presión de los gru-

.....

³⁰ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito –UNODC– (2020). Monitoreo Integral al Programa de Desarrollo Alternativo Informe Ejecutivo Consolidado No. 21. Corte 31 de Marzo de 2020. Disponible en https://www.unodc.org/documents/colombia/2020/Mayo/INFORME_EJECUTIVO_PNIS_No._21.pdf

³¹ Ibíd.

³² Encuentro de la Comisión de Paz con Líderes comunitarios del Guaviare en noviembre de 2019 y entrevistas con actores locales en febrero de 2020.

³³ Encuentro con Líderes comunitarios.

³⁴ Respuesta del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a Derecho de petición con radicado MADS 2019-35368.

³⁵ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito –UNODC– (2020). Op. Cit.

pos armados. Las disidencias están construyendo su base social incentivando la colonización de zonas protegidas para la siembra de coca y otras actividades.

Aunque en el territorio se plantean algunas alternativas para la sustitución, estas deben ir acompañadas del desarrollo de infraestructura y encadenamientos productivos que las hagan viables. Algunos actores destacan el cultivo de caucho que, aunque es de ciclo largo, requiere del desarrollo de capacidades para la transformación y de un acompañamiento técnico, además que tiene buena rentabilidad y ya hay capacidad instalada en el territorio; los frutales amazónicos, que tienen buen mercado pero necesitan fortalecer su encadenamiento productivo; la reforestación y el cuidado de las zonas protegidas; el turismo ecológico, que con la disminución de la intensidad del conflicto ha logrado posicionarse en el Guaviare; y, por último, los proyectos de reconversión ganadera.

das con la lentitud en la implementación de la Ley 1448, las decisiones que se tomen en relación con la ampliación de la vigencia y la priorización poblacional para las indemnizaciones³⁷.

Con respecto a las indemnizaciones, si bien la UARIV presenta un avance del 20% en las reparaciones individuales, las organizaciones de víctimas son escépticas ante esas cifras. Según ellos, allí se cuentan personas de los mismos núcleos familiares, lo que genera que algunas familias hayan recibido distintas medidas de reparación, mientras que el grueso de las familias no ha sido objeto de reparación alguna.

La Unidad para las Víctimas informó sobre los criterios de priorización que se utilizan para entregar las medidas de reparación, específicamente la indemnización: se prioriza a las personas que están en “*situaciones de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad*”, entre las que se encuentran tener una edad superior a 74 años; tener enfermedades huérfanas, de tipo ruinoso, catastrófico o de alto costo, y tener una condición de discapacidad³⁸.

Pese a que las organizaciones de víctimas son conscientes de la necesidad de esta priorización, argumentan que los requisitos son muy altos y gran parte de las víctimas que los cumplen no tienen los medios para obtener los certificados. Además, los criterios son excesivamente restrictivos, dejando por fuera a personas con edades avanzadas y enfermedades que necesitan cuidados especiales y que no cuentan con los recur-

05. **La situación de las víctimas**

Según las cifras de la Unidad para las Víctimas (UARIV), al 31 de mayo de 2020, en Guaviare se encuentran registradas 30.725 víctimas; es decir, el 35,5% de la población del departamento. En la actualidad, son sujetos de atención 28.337 (92%); se indemnizaron individualmente a 6.249 personas (20%) y se realizaron ocho reparaciones colectivas, una de las cuales es de carácter étnico³⁶.

Con respecto al proceso de reparación integral de las víctimas en el departamento, las principales preocupaciones de las organizaciones y mesas municipales de víctimas están relaciona-

.....

³⁶ UARIV. (2020). Boletín Fichas Estadísticas Guaviare, corte 31 de mayo de 2020. Red Nacional de Información (RIN). Disponible en <http://fichaestadistica.unidadvictimas.gov.co/Boletin/BoletinEstrategico>

³⁷ Encuentro con líderes de organizaciones de víctimas.

³⁸ Respuesta de la UARIV a derecho de petición con radicado 20207111416552.

sos necesarios para cubrir los tratamientos³⁹. Por esto, solicitan la ampliación de los requisitos para personas con vulnerabilidades acentuadas.

También plantean que, si bien la indemnización y la reparación son medidas urgentes, deben ir acompañadas —o incluso precedidas— por otro tipo de acciones que mitiguen la situación de vulnerabilidad de las víctimas en el territorio. Es el caso del acceso a vivienda, a proyectos productivos y a educación superior.

Ante esto, las organizaciones de víctimas señalan que, aunque distintos ministerios —como el de Vivienda y Agricultura— a través de la Unidad de Víctimas y las administraciones municipales, tienen programas enfocados a población vulnerable y víctima, el acceso a es limitado por cuenta de la falta de información o porque no se cuentan con los recursos necesarios para la aplicación. A su vez, denuncian que, en los casos en los que han podido ser beneficiarios, los proyectos no se han ejecutado o los recursos tampoco llegan en su totalidad a las víctimas⁴⁰.

La UARIV informó que existe una estrategia para fortalecer las capacidades de las administraciones locales en la atención a las víctimas; en ella, se brinda apoyo técnico a las entidades territoriales para la presentación de fuentes de financiación disponibles como el SGR, OCAD, Obras por Impuestos y fondos de cooperación. De igual manera, informó sobre el Programa de Acompañamiento para la Inversión Adecuada de los Recursos, estrategia para promover que los recursos de la indemnización se utilicen de manera idónea, contribuyendo a la reconstrucción del proyecto de vida de las víctimas y a potenciar el impacto de los procesos de reparación⁴¹.

Algunas organizaciones perciben que el proceso de paz le quitó importancia a la situación de las víctimas. Aducen que los esfuerzos y capacidades del Estado se han enfocado en la imple-

mentación de proyectos como el PNIS o los PDET, mientras observan la disminución de los recursos destinados a las víctimas en el Plan de Desarrollo Nacional.

Finalmente, es importante destacar que la continuidad de la confrontación armada —a pesar de su disminución—, sigue generando víctimas. Los actores del territorio destacan que las administraciones locales no cuentan con los recursos para la atención, por lo que las acciones humanitarias están sujetas a la intervención de la cooperación internacional.

06.

Otros aspectos relevantes para la implementación: la deforestación

Uno de los efectos no deseados de la firma del Acuerdo y la desmovilización de las estructuras de las FARC, fue el incremento de la deforestación en las zonas protegidas de departamentos como el Guaviare. Durante la permanencia de las FARC, esta guerrilla ejercía como autoridad ambiental y una de sus políticas más estrictas estaba relacionada con la regulación y control de la deforestación.

.....

³⁹ Ponen de ejemplo a personas de 70 años con diabetes, una enfermedad que requiere de cuidado continuo y que, por falta de recursos o demoras en la atención de las prestadoras de salud, no se están atendiendo. Por eso están teniendo consecuencias graves en su salud y no son indemnizadas.

⁴⁰ En cuanto a esto último, una organización de víctimas denuncia que en un programa de Prosperidad Social encaminado al desarrollo de proyectos productivos para víctimas, esperaban una inversión de 6 millones para cada proyecto y recibieron la mitad de los recursos.

⁴¹ Respuesta de la UARIV a derecho de petición con radicado 20207111416552.

Con la concentración de los frentes de las FARC en las Zonas Veredales se debilitaron el control territorial, así como los sistemas de regulación que protegían o controlaban la destrucción de los bosques. Estos sistemas no pudieron ser ocupados o reemplazados por las instituciones del Estado, lo que influyó en el aumento de la deforestación en el Guaviare.

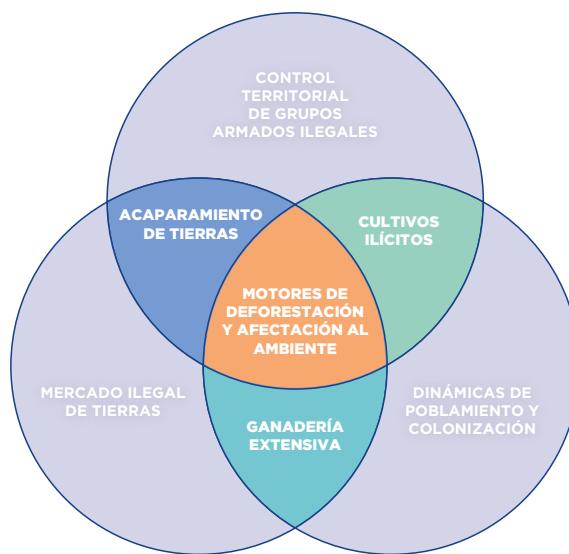
Según cifras del IDEAM, en 2018 se deforestaron 38.221 hectáreas de bosque en el Guaviare, mientras en 2019 se talaron 34.527 hectáreas, convirtiéndose, en los últimos meses de ese año, en el segundo departamento con mayor deforestación después del Caquetá, con el 23,59% de destrucción de bosques a nivel nacional⁴². Para los primeros cuatro meses de 2020, según la Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible (FCDS), se destruyeron 18.498 hectáreas en el Guaviare⁴³.

En el departamento hay tres núcleos de deforestación, identificados por el IDEAM durante 2019: el primero es el llamado Marginal de la Selva (Guaviare), el principal durante los últimos meses de ese año. Se encuentra en el noroccidente del departamento, especialmente en el área de influencia de la denominada “Marginal de la Selva”, al sur del río Guayabero, en los municipios de Calamar y San José del Guaviare⁴⁴. El segundo núcleo está en el área de confluencia de los municipios de San José del Guaviare, Calamar, El Retorno y Miraflores, y jurisdicción de los resguardos indígenas Nukak Makú, La Asunción y La Yuquera. Y el tercero está entre El Capricho y San José del Guaviare⁴⁵.

Los detonantes de la deforestación —como se ve en el siguiente diagrama— son varios. Para los actores del territorio, según el último informe trimestral del 2019 del IDEAM, la deforestación en el Guaviare está dinamizada por el traslado de los cultivos ilícitos a zonas de parques, a la expansión

de la frontera agrícola para ganadería y al acaparamiento de tierras. Esta dinámica es promovida y controlada, principalmente, por los grupos disidentes y financiada por inversionistas foráneos interesados en la acumulación de tierras.

Gráfico 2. Detonantes de la deforestación en el Guaviare



Nota: Tomado de Garzón, J.C., Rivero, C. Y Tobo, P. (2020). “Fuerzas Militares y protección del ambiente: retos riesgos y oportunidades”. Fundación Ideas para la Paz. Notas de estabilización No. I.

Las dinámicas de la deforestación, según el IDEAM, son facilitadas por la expansión y consolidación de la infraestructura vial informal, que permite el acceso a las zonas protegidas⁴⁶. Es el caso

• • • •

⁴² IDEAM (diciembre 2019). Boletín de detección temprana de deforestación: Cuarto trimestre (octubre-diciembre) 2019. Disponible en <http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023884/21-BOLETIN.pdf>

⁴³ Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible -FCDS- (2020). Reporte FCDS Deforestación Amazonía Colombiana 2020. Disponible en <https://fcds.org.co/reportes-deforestacion-amazonia-colombiana-2020/>

⁴⁴ IDEAM (diciembre 2019). Op. Cit.

⁴⁵ Ibíd.

⁴⁶ Ibíd.

de la apertura o el mejoramiento vial en el área de influencia de la Marginal de la Selva, que atrae a inversionistas externos interesados en la acumulación de tierras. Las tierras deforestadas entran a un mercado informal, donde los colonos venden a terceros, con lo que se va ampliando la frontera agropecuaria y los terrenos se valorizan a medida que se consolida la infraestructura vial⁴⁷.

Las disidencias están utilizando el proceso de colonización de zonas protegidas para construir una base social, permitiendo el ingreso de personas y “otorgándoles” permisos para el uso de la tierra, principalmente a campesinos cultivadores de coca. También, el control de la deforestación es uno de sus principales medios de financiación, debido a que hacen transacciones y acuerdos con los grandes inversores y acaparadores de tierras (principales promotores de esta actividad), para el pago por el “permiso” de entrar al territorio y deforestar.

Para frenar el fenómeno de deforestación, el Gobierno lanzó dos estrategias: la Operación Artemisa y la Zona Futuro de Chiribiquete. La primera, enfocada en los ámbitos militar y judicial, trata de disminuir la deforestación a través de operativos de la Fuerza Pública. Para los actores locales, este enfoque militar de la protección ambiental no

ha frenado la deforestación, puesto que ataca a los eslabones más débiles de la cadena (los campesinos), y no a los terratenientes y acaparadores, que son quienes financian este proceso. Por su componente coercitivo ha generado constantes tensiones y conflictos entre la Fuerza Pública y las comunidades.

Los entrevistados advierten, además, sobre el mal funcionamiento del sistema judicial y las medidas de sanción. Como se señaló anteriormente, el sistema de justicia en el departamento es ineficiente e insuficiente, carece de capacidad y conocimiento especializado para el manejo de los temas medioambientales y la sanción a través de multas no afectan a los grandes capitales que promueven la deforestación.

La Zona Futuro de Chiribiquete y Parques Nacionales Naturales aledaños, por su parte, es una estrategia que busca proteger el medioambiente combinando acciones para la aceleración de la implementación del PDET y el desarrollo del territorio con intervenciones de estabilización. Sin embargo, hasta el momento no se ha implementado y los actores territoriales saben muy poco al respecto.

• • • •

⁴⁷ Ibíd.



San José del Guaviare,
Guaviare. Vista
panorámica

¿En qué va la implementación del Acuerdo de Paz en Guaviare?

Avances y desafíos

