

CARACTERIZACIÓN DE RETOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ TERRITORIAL EN ARAUCA, UNA APUESTA QUE INVOLUCRA LA PARTICIPACIÓN

Jose Francisco Moncayo Benavides¹

Introducción

El proceso de negociación entre Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP) tuvo un desarrollo satisfactorio en la medida que la dinámica generada por el grupo negociador logró superar distintas tensiones, dificultades y contratiempos para definir y ajustar un Acuerdo encaminado a ponerle fin al conflicto y darle tránsito a la participación política a la insurgencia en mención, constituyendo un momento histórico para Colombia, puesto que abre las posibilidades para generar cambios que permitan solucionar las circunstancias que dieron origen al conflicto armado reciente. Esta situación, sumada a la oportunidad de dinamizar y concretar un proceso de negociación con la guerrilla Ejército de Liberación Nacional (ELN), representa además de expectativas, muchos retos para la institucionalidad y la sociedad civil, siendo relevante la incidencia de los territorios más afectados por el conflicto y donde

han hecho mayor presencia los actores armados. Este es el caso de Arauca, un departamento donde la presencia de ambas guerrillas ha definido buena parte de su historia reciente, su dinámica poblacional, económica, institucional y necesariamente de conflicto.

En el marco de la implementación del Acuerdo de negociación con las FARC, en el departamento de Arauca se encuentra ubicada una de las 16 zonas del país priorizada para su implementación, además de que en sus territorios se ubica uno de los Espacios Transitorios de Capacitación y Reincorporación (ETCR) en la vereda de Filipinas, en territorio del municipio de Arauquita, siendo uno de los puntos donde se llegaron a concentrar cuatro frentes de las FARC para el proceso de dejación de armas. Sin embargo, hay que señalar la fuerte e histórica incidencia del ELN en el departamento, razón por la cual las acciones orientadas a la implementación del Acuerdo, deben reconocer la complejidad que esto representa.

Un factor importante para la construcción de la paz en el departamento de Arauca está re-

¹ Especialista en Resolución de Conflictos y candidato a magíster en Territorio Conflicto y Cultura. Integrante del Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz de la Universidad Nacional de Colombia



lacionado con la concreción y desarrollo del proceso de negociación entre el gobierno y el ELN, situación que de ser positiva podría apalancar la diversidad de acciones enfocadas a la aplicación de lo pactado en el Acuerdo y la generación de paz territorial; lo que, de no tener buenos avances y desarrollos limitaría las acciones tan urgentes que se puntualizan en este documento.

Desde la perspectiva metodológica, para el desarrollo de este policy paper, es necesario mencionar que la participación de la sociedad en la recolección de la información se dio de manera muy activa, tanto por el interés que existe sobre los beneficios que el Acuerdo generará en la región, como por la expectativa de las comunidades sobre un futuro escenario de negociación con el ELN, hecho que permitió un proceso ágil en la interacción con autoridades y comunidades.

Como se menciona, las alternativas, perspectivas y problemáticas que se identifican en el documento surgen respecto a dos escenarios que, dado el nivel organizativo existente en el departamento de Arauca, requieren el reconocimiento de la participación de la sociedad civil y comunidades organizadas como actores estratégicos tanto para la implementación del Acuerdo con las FARC, como en las acciones orientadas a la solución del conflicto armado con el ELN.

El presente documento consta de dos partes. La primera está compuesta de un ejercicio de caracterización del departamento de Arauca como un preámbulo que acerca a la región y da cuenta de algunos aspectos que pueden

llegar a ser determinantes para comprender la necesidad de definir acciones hacia la construcción de paz territorial. Seguidamente se presenta un ejercicio de organización y sistematización del trabajo realizado en campo en el departamento de Arauca a través del proyecto de pedagogía de paz del Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz, el cual se enfocó en la implementación del Acuerdo y capacitación de liderazgos para la participación, logrando caracterizar de manera vivencial con las comunidades su territorio en perspectiva de construcción de paz.

Caracterización del departamento de Arauca

Administrativamente, al departamento de Arauca lo componen siete municipios de una relativa reciente conformación, frente a otras unidades administrativas del país dinamizadas por la colonización del siglo XIX y anteriores. Caracterizándose por una concentración poblacional urbana reducida y amplias zonas rurales signadas por una escasa infraestructura para la conectividad y la prestación de servicios (Gobernación de Arauca, 2016).

Según las proyecciones del censo del año 2005 que se señalan en la siguiente tabla, la población araucana se encuentra concentrada en su mayoría en Arauca, Tame y Saravena, lo cual puede estar relacionado con la incidencia del auge petrolero y las dinámicas del conflicto armado.

Tabla: Población por Municipios, 2017

Municipio	Total Población 2017
Arauca	90.924
Arauquita	42.171
Cravo Norte	3.263
Fortul	26.107
Puerto Rondón	3.831
Saravena	47.957
Tame	53739

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Censo 2005 (DANE, 2018)

El departamento de Arauca se encuentra ubicado al oriente del país (Gobernación de Arauca, 2016). Su importancia geográfica y estratégica radica en su condición de zona de frontera, la diversidad de sus ecosistemas y su relevancia en la economía regional y nacional frente al impulso de la industria petrolera en las últimas décadas y la consolidación del sector ganadero.

De acuerdo a su ubicación geográfica, Arauca cuenta con cuatro tipos de climas, siendo el tropical lluvioso (en un 85 % del área) y el de montaña tropical, los predominantes (Departamento Nacional de Planeación, 2011). Una característica climática de estos territorios es la existencia de dos biorregiones definidas como Piedemonte y Sabana, concentrando una amplia biodiversidad en sus ecosistemas, lo cual incide en las dinámicas poblacionales y su relacionamiento como región. Entre las cuencas hidrográficas más relevantes se encuentra a los ríos Casanare, Tame, Ele, Lipa, Capanaparo,

Cravo y Arauca, de los cuales, el último en mención concentra mayor importancia por su extensión (1.050 km) y por la conexión territorial en 280 km con Venezuela (Departamento Nacional de Planeación, 2011).

Dada su amplia biodiversidad y el hecho de que varias especies son endémicas, hacen de esta región un territorio rico en germoplasma, (Departamento Nacional de Planeación, 2011). Presentando variada e importante vegetación caracterizada por sus bosques (algunos ubicados en territorios indígenas), en menor presencia se encuentran zonas de sabana natural (Corporación Centro de Estudios Regionales del Magdalena Medio, 2013).

En el factor ambiental se identifica que aproximadamente un 57 % del área de la Sierra Nevada del Cocuy se encuentra localizada en zonas rurales de los municipios de Tame (44,94 %) y Fortul (12,23 %), limitando con el municipio de Saravena (Departamento Nacional de Planeación, 2011). Del mismo modo, se encuentra que Arauca cuenta con siete áreas protegidas ubicadas en los municipios de Puerto Rondón, Tame y Saravena (Departamento Nacional de Planeación, 2011).

Características demográficas y socioculturales

Con respecto a las proyecciones nacionales, Arauca presenta una baja densidad demográfica (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014). Según las proyecciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE),



para el año 2016 su población oscila en 265190 habitantes, de los cuales 167907 se ubican en la cabecera y 97283 en zona rural. Los porcentajes para 2016 registran un 51 % de hombres (117593), y el de mujeres un 49 % (114525). De acuerdo a la información oficial, la edad promedio se calcula en los 20-27 años, significando la prevalencia de una población joven (Departamento Nacional de Planeación, 2011), que acorde a sus características poblacionales, representa un grupo que debe ser atendido con educación, salud y recreación de mayor cobertura para garantizar su permanencia en los territorios y prevenir su inserción en la delincuencia y actividades delictivas.

En el departamento de Arauca se localizan 26 resguardos en un área de 128167 hectáreas (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014), donde viven siete pueblos indígenas: los Uwa, la comunidad Betoyes, Sikvani, Hitnú, Kuiba, Chiricoa y Piapoco (Gobernación de Arauca, 2016). Los 26 resguardos legalmente constituidos se encuentran concentrados en Tame (trece resguardos), Arauca (cinco resguardos), Arauquita (tres resguardos), Fortul (dos resguardos), Saravena (dos resguardos) y Cravo Norte (un resguardo) (Gobernación de Arauca, 2016). En la actualidad, se encuentra que a partir de los procesos de colonización y las dinámicas productivas de la región, las comunidades indígenas están en riesgo (Equipo Local de Coordinación Arauca, 2016), tanto por la carencia en la satisfacción de necesidades básicas, como por la falencia institucional para su atención como población vulnerable.

Para el año 2014, Arauca registra la existencia de tres consejos comunitarios conformados: El Triunfo, Puerto Caimán y La Paz. Si bien tres consejos comunitarios están en el municipio de Arauquita, la población afrodescendiente habita principalmente en los municipios de Arauquita, Arauca, Tame, Saravena y Fortul, ubicándose en su mayoría en zonas rurales (Fundación Ideas para la Paz, 2014).

En materia de salud, el departamento de Arauca cuenta con una amplia cobertura, no obstante, presenta graves problemas en la calidad del servicio y gestión por parte de la autoridad rectora de este servicio, razón por la cual la Unidad Especial de Salud atravesó un proceso de intervención por la Superintendencia de Salud en el año 2009. En la actualidad el panorama del sector no es muy alentador, dadas las altas limitaciones financieras.

Para el sector educación, de acuerdo con el Ministerio de Educación Nacional, las coberturas brutas de educación son bajas en todos los niveles. Para el año 2013 se reporta una reducción en la cobertura del 28,9 % con respecto al año 2005. A nivel de secundaria, para ese mismo año la tasa fue de 56,13 %. En cuanto a educación superior, para mayo de 2014 se encontraban 3.490 personas matriculadas, de las cuales un 64,15 % corresponden al nivel universitario, un 33,41 % al nivel de técnicas profesionales y tecnológicas y con una participación muy inferior (2,44 %) al nivel de posgrado. El departamento de Arauca cuenta con ocho instituciones de educa-

ción superior que prestan sus servicios en diferentes municipios. De estas, cuatro son oficiales y cuatro privadas (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014).

Para el departamento, se encuentra que la estructura de la propiedad no garantiza la tenencia a pequeños propietarios, en tanto que:

La estructura de la propiedad está caracterizada por la mediana y gran propiedad con un 76 % y 21 % respectivamente. El número de propietarios aumentó de 3.869 a ceca de 13022 en 2009. El número de predios aumenta en 10570. Además, existen conflictos entre el uso real y el potencial de la tierra, reflejado especialmente en el conflicto entre la ganadería y la agricultura, y el conflicto entre indígenas y campesinos. Dado que muchos campesinos fueron objeto de despojo y desplazamiento, la restitución de tierras es un factor crítico en las reivindicaciones sociales. (Equipo Local de Coordinación Arauca, 2016, p. 2)

Esta situación incide en la ampliación de los niveles de desigualdad y la escasa oportunidad para que el campesinado fortalezca los mercados locales.

En cuanto al indicador de pobreza, según las proyecciones del Departamento Nacional de Planeación (DNP), a partir del censo del año 2005, para el departamento de Arauca la incidencia de la pobreza medida

por IPM² oscila en un 61%, superando en 11 puntos porcentuales al nivel de incidencia nacional. En lo rural la situación se presenta más aguda, con una incidencia que asciende a un 93 % (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014).

Respecto del nivel de calidad de vida de la población, se considera que existe un significativo rezago (con un índice de necesidades básicas insatisfechas del 35,6 %), si se tiene en cuenta las potencialidades y recursos de los territorios. Esto puede estar definido por el carácter de economía de enclave, en razón al impacto y manejo de la actividad petrolera, así como a la incidencia del conflicto armado (Departamento Nacional de Planeación, 2011).

Productividad

El petróleo ha sido la principal actividad económica del departamento durante las últimas décadas, seguida por la agricultura y la ganadería, actividades que han permanecido relegadas bajo la dependencia de la extracción petrolera, pero que dada la disminución de las reservas proyectadas y su extracción, han venido retomando relevancia hacia lo que en épocas anteriores al auge petrolero (iniciado hacia 1959), era la vocación del suelo, claro está, con mayor dinamismo de la ganadería (Departamento Nacional de Planeación, 2011).

2 El IPM (Índice de Pobreza Multidimensional) se calcula a partir de cinco dimensiones de igual peso cada una. Las dimensiones son: condiciones educativas del hogar, condiciones de la juventud y la niñez, trabajo, salud, servicios públicos y condiciones de vida.



Teniendo de referencia que la región es fuerte en producción agrícola y ganadera, se encuentra que las cadenas productivas de mayor impulso son la cárnica, láctea, de cacao y plátano.

En términos de extracción petrolera nacional, el departamento aportó significativamente, sobresaliendo el caso del campo petrolero de Caño Limón, que inició sus operaciones en el año 1986 alcanzando a registrar una producción de 100.000 barriles de crudo diarios (Departamento Nacional de Planeación, 2011). Con la disminución de la actividad petrolera, el departamento pasa a ocupar el tercer lugar después de los departamentos de Meta y Casanare.

Cabe señalar que a pesar del enfoque extractivista que se le ha dado, Arauca cuenta con una actividad ganadera considerable, con “una extensión territorial de 23.818 Km², el desarrollo del departamento se ha sustentado en la extracción ganadera; En los municipios de Arauca, Puerto Rondón y Cravo Norte la ganadería es de uso extensivo” (Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología, 2013, p. 28).

Infraestructura/Vías

A pesar de que el departamento aportó una considerable participación en la estación de hidrocarburos durante las últimas décadas, es importante mencionar que no cuenta con una suficiente conexión de infraestructura tanto interna como hacia el centro del país, puesto que “La red vial del departamento cuenta con una exten-

sión total de 955 km, de los cuales 318 km corresponden a vías nacionales, pavimentadas en un 38%; mientras que 637 km son vías departamentales, pavimentadas en un 24%” (Departamento Nacional de Planeación, 2011, p. 68); contrastando con el hecho de que resulta más adecuado la conectividad vial con Venezuela.

Tras no contar con suficiente y adecuada infraestructura vial, el departamento cuenta con tres aeropuertos comerciales en Arauca, Saravena y Tame, los cuales aunque de manera muy reducida y limitada logran dinamizar la conexión con otras zonas del país.

Cultivos de uso ilícito

Se reconoce que entre “principios de 2000 y hasta 2007, los cultivos de coca tuvieron una importancia sustancial en el desarrollo del conflicto armado en el departamento, en tanto que significaron un componente de disputa territorial entre las FARC y grupos paramilitares” (Fundación Ideas para la Paz, 2014, p. 15), situación que generó innumerables hechos de violencia que en muchos casos incidieron en la población civil, que además se vio inserta en las dinámicas que se desprenden del narcotráfico dada la ubicación estratégica de la región al ser zona de frontera con Venezuela.

Como señala Naciones Unidas, en relación con el reporte del DANE (2009), para el año 2008 se cosecharon 447 hectáreas de cultivos ilícitos, frente a 2.116 hectáreas que fueron cultivadas en 2007. Hacia

el año 2009 se presenta una disminución, monitoreando 418 hectáreas cultivadas, siendo un 0,6 % de los cultivos en el país (68.000has), presentando aumento hacia el año 2001 con 2.749 hectáreas, con una disminución relevante hacia 2008 con 447 hectáreas (Departamento Nacional de Planeación, 2011).

Hacia los últimos años, la reducción del cultivo de coca en el departamento ha sido notable, principalmente porque los actores armados con mayor presencia en el territorio reorientaron sus actividades de financiamiento, dejando de ser una prioridad el financiamiento procedente de actividades relacionadas con la siembra de coca, producción y tráfico de estupefacientes.

Dinámica organizativa

En jurisdicciones del departamento se encuentra que existe presencia comunal con “seiscientos sesenta y cuatro (664) Juntas de Acción Comunal y Juntas de Vivienda Comunitaria, siete asociaciones de Juntas de Acción Comunal, una por municipio, una federación comunal y una confederación” (Departamento Nacional de Planeación, 2011, p. 100). Es relevante mencionar que a pesar de una amplia presencia dadas las características del departamento, la acción en términos de la representatividad y canalización de demandas con el ámbito institucional no es muy fuerte, en su mayoría debido a que no se cuenta con el suficiente conocimiento y experiencia con la normatividad comunal.

En el departamento hay un alto nivel organizativo impulsado por el movimiento social, dinamizando formas organizativas que convocan diversos sectores campesinos, indígenas, afrodescendientes, desplazados, víctimas, defensores de derechos humanos, ambientalistas, jóvenes, LGTBI (Lesbianas, gais, transexuales, bisexuales, intersexuales), entre muchas otras.

En ese sentido, la organización social ha sido muy importante en el departamento porque ha permitido canalizar demandas sociales con la institucionalidad, y en ciertos casos ha impulsado procesos de carácter económico y productivo que por la escasa presencia institucional no se habían desarrollado, sobre todo en sectores rurales.

Conflicto

El desarrollo del conflicto armado en Arauca está íntimamente ligado al proceso de consolidación del departamento en el marco de una economía de enclave producida por el inicio de la explotación petrolera y su estratégica ubicación en zona de frontera, el cual ha servido de corredor con el territorio vecino como zona de retaguardia y para ejercer control sobre las actividades ilícitas que se desarrollan en esa zona por parte de los grupos armados.

En esta zona del país han hecho presencia históricamente el ELN (Frente Domingo Laín), que llega al departamento en los años 70, posteriormente con la presencia relativa de la Columna Adonay Ardila en la Sierra Nevada del Cocuy y el Frente Efraín Pabón con influencia en el Sararé,



además de operaciones de las Compañías Simacota y Capitán Pomares. Más tarde las FARC, principalmente con los Frentes 10, 45 y la Columna Móvil Alfonso Castellanos en Arauca y Frentes 28, 38, y 56 en Casanare, aparecen en el escenario concentrando sus acciones en gran medida en atacar la explotación petrolera por parte de trasnacionales. Tras la transformación y agudización del conflicto durante los últimos años y la superación de distintas confrontaciones con diversos actores armados legales e ilegales en la región, se encuentra que el ELN mantiene su presencia y control territorial. Por su parte, para el año 2000 inicia su accionar el Bloque Vencedores de Arauca de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), a través del asesinato de campesinos, líderes comunitarios, políticos y periodistas. El accionar desplegado por el Bloque Vencedores de Arauca, consistió en el asesinato, desaparición forzada y robo de ganado (Fundación Ideas para la Paz, 2014).

Posterior a la desmovilización paramilitar entre 2005 y 2006, las dos guerrillas iniciaron en Arauca una disputa por el control del territorio, principalmente por el área de extracción petrolera y que es zona fronteriza con Venezuela; agudizando el conflicto y afectando significativamente a ambas agrupaciones, que a su paso también involucraron a la población civil como escudos o como sujetos de retaliación. Este enfrentamiento se prolongó hasta el año 2010, cuando los dos grupos armados establecen un acuerdo de no agresión (el cual se reafirmó en el año 2013), definiendo así

mismo una distribución territorial y unidad de acción militar contra la fuerza pública (Fundación Ideas para la Paz, 2014).

Para esta región del país, el accionar del ELN se enfoca principalmente en ataques a la infraestructura petrolera, así como el secuestro y la extorsión, además de mantener control sobre la población civil, especialmente en las zonas rurales. Mientras que para las FARC, se trató de desarrollo estratégico sobre la región, se orientaron a realizar emboscadas y hostigamientos a la fuerza pública. Progresivamente, ambas guerrillas han tenido una importante influencia en esta zona, para el caso de las FARC, hasta su desmovilización como actor armado causada por la poca presencia institucional y estatal.

En la dinámica del conflicto armado en Arauca, los ataques a la infraestructura petrolera de la región se pueden considerar como un objetivo importante para la guerrilla. En cuanto a las acciones registradas en el departamento, se encuentra que:

Entre el 1 de enero de 2008 y el 7 de agosto de 2016, se han presentado un total de 128.779 personas afectadas por eventos violentos, 51% mujeres. En el mismo periodo se cuentan 5.561 afectados por ataques a infraestructura o bienes civiles, 221 afectados por hostigamientos, 133 casos de casos de secuestro. (Equipo Local de Coordinación Arauca, 2016, p. 3)

En el periodo 2000-2013, se registra la ejecución de veinte masacres en Arauca, “las

cuales dejaron como resultado un total 100 víctimas directas. Los municipios en los que se perpetraron estos hechos fueron Tame (9), Arauquita (4), Saravena (4), Arauca (2) y Fortul (1)” (Fundación Ideas para la Paz, 2014, p. 46).

Según el Registro Único de Víctimas, en el departamento de Arauca entre el año 2000 y 1 de diciembre de 2013, se han re-

gistrado 84716 desplazados. Se presenta un aumento en 2002³, se mantuvieron estables durante los siguientes años, y en 2006 se incrementaron, registrando en 2007 su mayor ocurrencia. Después de 2007, el número de desplazados en el departamento empezó a descender, tendencia que tiene su caída más pronunciada entre 2008 y 2009, y en los años siguientes ha seguido disminuyendo continuamente.

Desplazamiento Forzado en Arauca 2000 – 2012

Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2012
Desplazamientos	1534	2064	7354	6462	7464	6480	11213	13606	11806	6026	4642	2679	2512	874

Fuente: Elaboración Propia con información del Registro Único de Víctimas (Unidad de Víctimas, 2018).

Municipios priorizados para la implementación del Acuerdo

En el marco de la implementación del Acuerdo, solo cuatro de los siete municipios de Arauca se encuentran definidos por la Agencia de Renovación del Territorio (ART) como municipios priorizados para la construcción y ejecución de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), los cuales son: Arauquita, Tame, Saravena y Fortul (Agencia de Renovación del Territorio, s.f.). En ese orden de ideas, a continuación se reseñan brevemente algunas características particulares de cada municipio, con el fin de presentar más elementos a tener en cuenta para comprender la realidad de estos territorios.

Gran parte de la información que más adelante se presenta respecto de las problemáticas y retos para la construcción de paz territorial, es resultado del trabajo de campo en estos municipios.

Caracterización de retos para la construcción de paz territorial

Si bien el acercamiento a las condiciones sociales, económicas, ambientales y de conflicto que dan cuenta de aspectos concretos del territorio y la población en el departamento de Arauca, constituyen un insumo necesario en el marco de procesos

³ El desplazamiento que se registra en 2002, y años posteriores, entre otras razones se considera que obedece al ingreso del paramilitarismo al departamento a través del Bloque Vencedores de Arauca.



de construcción de paz territorial, desde los ejercicios de involucramiento en el territorio se promueven lecturas más cercanas con las vivencias y situaciones que generan problemáticas a resolver, donde los actores sociales e institucionales son una fuente esencial de referencia.

En este sentido, la caracterización de los retos a que se ve abocada la sociedad y las instituciones regionales, con base en los ejercicios de cartografía y mesas de trabajo realizados en Arauca como parte del ejercicio de pedagogía de paz y construcción de paz territorial. Se inicia con acciones relevantes sobre algunos puntos de mayor trascendencia en el momento de pensar la construcción de paz territorial en el marco del posacuerdo, seguido de un reconocimiento de problemáticas que resultan persistentes en el departamento, las cuales luego de sistematizadas se agrupan en ejes articuladores que permiten una lectura más estructurada. Se concluye con la respuesta a preguntas orientadoras que ponen sobre la discusión alternativas a ser tenidas en cuenta para la construcción de paz territorial.

Perspectivas en el posacuerdo

Sobre desarrollo rural

- Fomentar la integración de los distintos sectores sociales, comunidades locales y étnicas, autoridades, la academia y el sector privado para realizar la proyección del departamento y las políticas que lo encaminen.

- La formalización de la propiedad de la tierra se plantea indispensable para el desarrollo rural integral, donde se reconozca y se impulse el trabajo del campesinado como dinamizador de la economía, dadas las características de los territorios de la región; implementando políticas enfocadas al desarrollo de industria para la transformación de la materia prima que produce el campo y así generar valor agregado.

Sobre participación política

- Garantizar la participación política de nuevos movimientos políticos, en tanto que a pesar de que los partidos políticos y sus representantes cuentan con muy mala credibilidad en el departamento, su incidencia institucional es fuerte y esto representa problemas y dificultades para los movimientos y alternativas políticas distintas a sus intereses. Garantizando así mismo la participación de los movimientos sociales como parte constituyente de la sociedad civil en el proceso de ampliación de la democracia.
- Fomentar el fortalecimiento de la cultura política con valores tales como la inclusión y la diversidad, la honestidad contra el clientelismo y la corrupción, así como con un horizonte de reconciliación de los distintos sectores de la sociedad, en el marco de un escenario de construcción de paz; esto, acompañado de procesos pedagógicos sobre la política y la administración pública, para garantizar el fortalecimiento de las instituciones y la democracia.

- Velar por que la transición de las FARC a un movimiento político que participe en procesos de elección popular, esté precedida por la Comisión de la Verdad, la recuperación y la aceptación social del conjunto de la sociedad colombiana, lo que ha de dar a su lucha política y democrática la mayor legitimidad.

Sobre la sustitución de cultivos de uso ilícito

- Generar mayor articulación de la institucionalidad con los campesinos para fomentar la erradicación manual, vinculando procesos de intervención integral que involucren los temas educativos, culturales, de vivienda, salud, así como desarrollo productivo provechoso y sostenible para el campesinado.
- Relacionar las acciones de sustitución de cultivos con acciones orientadas a combatir el microtráfico y consumo, en tanto que este último ha afectado principalmente a la población juvenil.

Problemáticas

- En relación con el ambiente, el territorio y el hábitat se identifican las siguientes problemáticas:
 - Se presenta un fuerte deterioro ambiental tras la deforestación, cultivo extensivo de arroz y la ganadería, reconociendo así mismo el alto impacto ambiental que ha generado la explotación de hidrocarburos.
- La industria petrolera ha afectado no solamente el medio ambiente, sino también, ha desestimulado y marginado el fomento de la producción agropecuaria.
- Las condiciones climáticas de la región demandan mayor infraestructura para mitigar sequías e inundaciones.
- La infraestructura vial, productiva y de servicios del departamento es marginal, afectando el bienestar de la población, e impidiendo impulsar y desarrollar proyectos productivos y de transformación para beneficio de los campesinos y distintas iniciativas empresariales.
- El sector agrario no cuenta con garantías ni fomento para producir y comercializar, afectando la rentabilidad de sus actividades.
- Hasta el momento, la organización del territorio ha sido dinamizada por el conflicto, estructurando distintas geografías del poder; lo cual genera incertidumbre, sobre todo por la forma en que la implementación del Acuerdo de Paz con las FARC-EP pueda beneficiar o afectar los territorios y sus comunidades.
- Hace falta desarrollar procesos de amplia y efectiva cobertura para legalizar la tenencia de la propiedad y definir los límites de los linderos municipales. En el ámbito rural esta problemática es más amplia por la presencia de actores armados y poca institucionalidad.



Respecto a temas relacionados con la educación, se identifican las siguientes problemáticas:

- La cobertura educativa básica y media, si bien no es deficiente, si presenta limitaciones en los sectores rurales, lo cual incide altamente en las oportunidades para aspirar a niveles de formación tanto técnicos como universitarios.
- Existe un alto rezago en el nivel de formación con que cuentan los bachilleres egresados en todo el departamento, situación que en muchos casos limita el acceso a universidades que exigen pruebas de suficiencia, así como también incide en el bajo rendimiento y en la deserción.
- La escasa oferta académica que ofrecen las universidades no es suficiente en relación con las necesidades y particularidades del territorio y las comunidades de la región.
- El Programa Especial de Admisión y Movilidad Académica (PEAMA) de la Universidad Nacional, si bien ha beneficiado a la región, es limitado dado que los estudiantes en muchos casos atraviesan por diversas dificultades en el momento de trasladarse a las sedes andinas luego de culminar la primera fase en la sede Orinoquia.

Asociadas al tema salud se identifican las siguientes problemáticas:

- Además de contar con infraestructura insuficiente o deteriorada, las demandas de atención en salud son

altas principalmente en sectores rurales, limitando la prestación de servicios.

- No se cuenta con suficientes médicos ni especialistas para los distintos tipos de enfermedades y tratamientos requeridos.
- Son escasos los conocimientos sobre salud preventiva, así como frente al manejo de aguas para el consumo, las aguas lluvias y las de desechos.

Sobre democracia y gobernabilidad se identifican las siguientes problemáticas:

- Se considera que la institucionalidad de la región es limitada principalmente en zonas rurales, por tanto también se considera que la institucionalidad no está preparada para la etapa de implementación del Acuerdo de Paz.
- Existe zozobra en los territorios, ya que si el gobierno no garantiza las necesidades básicas de la población civil antes de la implementación del Acuerdo, no se vislumbran condiciones para que el gobierno satisfaga las necesidades en esta materia para que las personas que están en proceso de reintegración, teniendo en cuenta que las instituciones no tienen la infraestructura para suplir esas necesidades.
- Se señala la existencia de altas condiciones de inseguridad en los sectores rurales, dadas las amenazas a población y líderes sociales, más aun cuando se presenta reorganización de los

actores armados para el copiamiento de territorios que anteriormente tenían influencia e incidencia de las FARC.

- Existen unas relaciones de frontera muy tensas derivadas de la inestabilidad política existente en Venezuela, las cuales generan problemáticas sociales y económicas que desde el vecino país trascienden a Colombia.
- Las comunidades étnicas no cuentan con la atención institucional que requieren, entendiéndose que en el departamento se margina tanto social como institucionalmente a indígenas y afrodescendientes.

En relación con el tema arte, cultura y deporte se identifican las siguientes problemáticas:

- Si bien el departamento se caracteriza por su cultura llanera, progresivamente se ha deteriorado un poco la identidad sobre la Orinoquia, entendida esta como una región que supera las fronteras del departamento y de la nación, lo que resulta en algunos casos complejo en los últimos tiempos, dadas las tensiones que existen en la frontera con Venezuela.
- La corrupción ha afectado los rubros que se han destinado a este sector, así mismo, la oferta institucional no es suficiente tanto en lo cultural y artístico como en el fomento al deporte.
- Los escenarios de práctica artística, cultural y deportiva no son suficientes y algunos están deteriorados en

los sectores urbanos. En las áreas rurales esta situación es más compleja por la escasa presencia institucional.

Alternativas a ser tenidas en cuenta para la construcción de paz territorial

Como parte de la caracterización de la región y sus actores, en busca de identificar alternativas, se parte de preguntas orientadoras que den pistas e insumos hacia la consecución de la paz territorial.

¿Cuáles son los rediseños institucionales necesarios para un proceso de implementación del Acuerdo en la región?

- Se debe desarrollar un reajuste sobre el modelo económico, en relación con la industria extractivista, en tanto que las compañías petroleras deben garantizar la oferta laboral a la población araucana, pues no se han vinculado personas oriundas. Se sugiere una consulta popular sobre la explotación petrolera en el departamento. Se cuestiona si el modelo extractivista es viable aún.
- Si bien hay oferta institucional para casos de violencia con una ruta de atención, se percibe que hay mujeres estigmatizadas por el conflicto en una sociedad que no está preparada para la incorporación de ellas en la vida civil. Tanto las instituciones del Estado y las privadas no generan garantías para las mujeres. En este sentido, se plantea analizar cómo la ley 1257



contra la no violencia hacia las mujeres puede amparar esta vinculación de las mujeres a la vida civil.

- Se debe garantizar mayor veeduría en la contratación pública; es decir, que se cumplan los términos en obras de infraestructura, sociales, entre otras, que no se supervisan de manera adecuada. Asimismo, se sugiere mayor inversión social para la población infantil y cultural.
- Se plantea fortalecer la política fronteriza, donde las autoridades encargadas garanticen el bienestar y la seguridad económica y física de las comunidades.
- Las secretarías de agricultura locales y regionales, ejecutoras de política pública, se deben fortalecer y reestructurar en relación con la reforma rural que se plantea en el Acuerdo de Paz, de manera que instituciones del Estado estén en consonancia, y tengan autonomía para ofrecer garantías a los campesinos araucanos.
- Es importante que en el triángulo de la violencia y el conflicto, además del Estado debe pensarse en las garantías sociales que se le deben dar al pueblo, como por ejemplo el análisis y reestructuración de la ley 100. Además, se debe erradicar la violencia cultural que no reconoce las diferencias étnicas, políticas y de credo. Se exponen casos específicos de violencia hacia líderes sindicales en el departamento de Arauca.
- Se deben vincular a todos los personeros del departamento a procesos de reflexión sobre el Acuerdo de Paz, desarrollando acciones de acompañamiento para las personas que se deben vincular a la vida civil, pues se resalta que los personeros son canalizadores de los actores del conflicto que deciden reintegrarse a la vida civil. Aun así su equipo de trabajo no es suficiente, son pocas personas que forman parte de esta institución, lo cual no garantiza que haya una atención integral a las personas que se reintegrarán. Además de las falencias logísticas, falta formación en derechos humanos de los integrantes del equipo de la personería y presencia en las diferentes iniciativas sociales, mesas de trabajo y espacios de discusión que le permitan dar voz a los que no tienen voz.
- Se debe agenciar el fortalecimiento entre las instituciones y la comunidad, en donde esta tenga el reconocimiento que merece, generando mayor confianza para que todas las instituciones puedan aportar a los procesos de paz.
- Mayor presencia institucional en el campo, con funcionarios que comprendan la realidad del contexto, ya que el compromiso de las instituciones afecta principalmente a la población campesina, siendo esta la más vulnerable, pues todas las instituciones deben garantizarles el acceso a la información y sus derechos.

- Las instituciones educativas deben ajustar sus currículos, ofertar programas educativos para la población civil que se habrá de reintegrar. Las instituciones educativas, en sus diferentes niveles, no están preparadas para la oferta a esta población. Es necesario re-contextualizar la oferta educativa.
- La proyección social de las instituciones educativas universitarias debe repensarse en función de las nuevas dinámicas que se generan a raíz del posconflicto. Por otro lado, se plantea la importancia de reorganizar las líneas de investigación en concordancia con las necesidades que presente el posconflicto.
- Se plantea que la institucionalidad es paquidérmica, excluyente, corrupta, indolente. Por eso se sugiere que la tarea es empezar a diseñar una nueva institucionalidad en el marco del contexto del posconflicto que restaure la confianza en las instituciones locales.
- Se requiere la formación y capacitación sobre el Acuerdo de Paz con las FARC y el avance con el ELN, a los funcionarios de las diferentes instituciones.
- Instalación de inspección de policía en los centros poblados, en coordinación con Juntas de Acción Comunal.
- Ampliar y mejorar la oferta de proyectos de emprendimiento para jóvenes a través del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Ministerio de Cultura y otras organizaciones.
- Fortalecer los procesos de construcción de ciudadanía, las veedurías ciudadanas en la vigilancia de los recursos públicos.
- Las autoridades civiles, aparte de las fuerzas militares, deben comprometerse aún más con el acompañamiento a la población civil.
- Se plantea que las veedurías ciudadanas que existen sean apoyadas no solo por el Comité de Seguimiento a la Inversión de Regalías (CSIR), sino por las demás instituciones del Estado: alcaldías (a través de las personerías), gobernación, defensoría del pueblo.
- Uno de los retos en términos de presencia institucional, es la adaptación de lo institucional a los territorios dispersos. Por ejemplo, Arauca tiene siete municipios, Araucita un municipio con 185 veredas, implica despliegue institucional limitado, por lo que las instituciones deben llegar a lo rural disperso y en lo urbano a los asentamientos informales. Activar el despliegue institucional para dar solución a la deuda histórica, en un contexto donde hay un alto nivel de desempleo.
- Construir puentes con lo que ya se cuenta, empezando por las organizaciones sociales y la institucionalidad. Hay que acabar con la estigmatización que hay hacia los movimientos sociales, a partir por ejemplo de diálogos efectivos, para armonizar proyectos desde consensos.



- Garantizar derechos a la población indígena, ya que a pesar de contar con mandatos de la Corte, no se le ha podido unificar una política que les proteja en el ámbito territorial.
- Fortalecer las instituciones públicas para aumentar la cobertura de acceso a agua potable (16 % de acceso hoy) y demás servicios, garantizando además el desarrollo de un proyecto social, político, económico (tomando como ejemplo la empresa comunitaria que presta los servicios de acueducto en el municipio de Fortul); con lo que progresivamente se influirá en la transformación cultural, reflejando así el progreso de la región.
- Enfocar la labor institucional en la familia como uno de los fundamentos sociales, afectados por las dinámicas de la violencia. En esta transformación institucional, se requiere cambiar la educación, sobre los aspectos económicos, sociales y comunitarios que fomenten el respeto a la dignidad humana.
- En tanto que Arauca es un territorio de frontera, se debe priorizar su importancia limítrofe con otro país, sin que se impongan líneas divisorias, son territorios que viven y coexisten históricamente compartiendo la misma cultura; frente a lo cual, debe haber presencia social del Estado, desde un rediseño institucional específico para este tipo de territorios.
- Para que haya paz territorial se debe trabajar desde el nivel constitucional, impulsando una transformación muy grande en la legislación que hay actualmente, que históricamente desde Bogotá se piensa y se legisla para los municipios más lejanos, cuando estos son muy diferentes.
- El rediseño institucional debe implicar un paquete legislativo especial que solucione los problemas de los campesinos sin tierra, de la niñez que necesita acceso a la educación, entre otros, en tanto que este cúmulo de desigualdades no permite avanzar a la paz.
- Resulta importante reconocer y demandar que en los territorios que no están priorizados para los PDET, también llegarán las transformaciones del Estado para las comunidades que los habiten, siendo necesaria la articulación con todos los entes territoriales.
- Se debe generar un Programa de Respuesta Rápida, efectivo, dadas las necesidades y complejidades que representa la existencia de otros actores armados y un alto nivel de organización social, la cual debe ser protegida.
- Generar políticas públicas y procedimientos institucionales con enfoque diferencial respecto de los territorios, en tanto que la política para lo departamental debe ser distinta para lo municipal, así como el sector urbano debe ser diferenciado del sector rural.

¿Qué actividad de la que están desempeñando los actores (sociedad civil, gremios, instituciones, grupos armados) en los territorios es importante para la implementación del Acuerdo y la construcción de paz territorial?

- Las organizaciones sociales vienen trabajando en la pedagogía de la paz en el departamento, en donde han reunido líderes sindicales, actores políticos, ciudadanos, entre otros. Acciones que han permitido empoderar a la ciudadanía y crear el escenario de diálogo y reflexión.
- El movimiento social en Arauca tiene un gran potencial que ha generado el diálogo y la movilización popular en el departamento. Organizaciones que tienen un gran impacto en las mesas de diálogo y concertación con el gobierno.
- Hay que rescatar y potenciar el empoderamiento de los actores sociales y de la academia en el desarrollo de todo el proceso de paz.
- En género hay un trabajo liderado por la Defensoría sobre mujeres de construcción de memoria histórica.
- Se reconoce el papel de la Iglesia por movilizar a la sociedad civil para que ejerciera presión para que se dinamice el proceso de negociación con el ELN.
- Hay una integración de la institución departamental y organizaciones sociales, la cual hay que potenciar.

- Las personas que trabajan en la oficina departamental de paz tienen un recorrido en el movimiento social.

¿Cuáles son los problemas que en una visión de largo plazo deben atenderse inmediatamente?

- Importante señalar el tema de tierra, necesidades básicas insatisfechas, infraestructura, garantías de justicia y presencia institucional en la mayor parte de comunidades.
- En el marco del Acuerdo de Paz, se sugiere implementar mayores acciones de pedagogía de la paz, informar tanto a las instituciones, como a las organizaciones sociales que pueden replicar el contenido del Acuerdo y demás avances que se adelantan con actores armados para la construcción de paz.
- Agenciar soluciones efectivas en temas de frontera, sin que las coyunturas políticas afecten a las comunidades. Se deben fortalecer las potencialidades de cada país en temas de ciencia, tecnología y educación para el intercambio de conocimiento.
- La problemática ambiental se debe atender como un tema urgente dadas las características y potencialidades del departamento.
- En lo relacionado con los cultivos de uso ilícito, amerita desarrollar una discusión más profunda, ya que no existe una buena concepción del manejo de la producción de cultivos.



Redefiniendo las políticas de restitución, que estigmatizan a la prohibición y hay que dar esa discusión porque el producto de los cultivos también tiene usos legales.

- En Arauca no se está construyendo la paz, se está terminando la guerra, por lo cual, la pedagogía es una tarea para el posconflicto. La gente debe perderle el miedo a la guerra, transformando el papel de la vieja institucionalidad, donde el principal flagelo ha sido la corrupción. Se tiene que transformar la mentalidad de la sociedad desde un proceso cultural.
- Resolver las problemáticas de las comunidades negras, quienes llegaron a estos territorios siendo víctimas del desplazamiento, históricamente discriminados. La mayor parte de los afrodescendientes en Arauca vienen de afuera. El negro llegó como campesino para trabajar la tierra (producto de la reforma agraria).

Atendiendo a los acumulados y la trayectoria de la cooperación internacional, en el marco de la implementación del Acuerdo, ¿cuál debería ser su papel para dinamizar la construcción de paz territorial?

- Se plantea que debido a su rol como puente de diálogo con neutralidad estos deben seguir haciendo presencia en los diferentes municipios del departamento. Su acompañamiento es clave porque tienen el reconocimiento y aceptación de las comunidades.

- Las organizaciones internacionales deben seguir acompañando los procesos de manera que sean veedores, garantes del cumplimiento del Acuerdo. Aun así se destaca la necesidad de que haya más presencia y confianza de la institucionalidad pública.
- El acompañamiento internacional ha garantizado el avance en el Acuerdo de Paz. Se deben focalizar los recursos que ellos pueden aportar para que la comunidad pueda ser beneficiada directamente de los procesos que otros países acompañan.
- Cooperación internacional debe ser liderada no solo por el ejecutivo sino por liderazgos sociales, gobernadores y alcaldes. Es una gran tarea de los mandatarios de constituirse en líderes para solicitar el apoyo de la comunidad internacional.

¿Cuáles son los retos y oportunidades existentes en este territorio de frontera que hay que tener en cuenta para la implementación del Acuerdo y la construcción de paz territorial?

- La situación de conflicto se puede solucionar con el Acuerdo con las FARC, sin embargo, hasta tanto no haya una solución con los otros actores armados al margen de la ley, el conflicto puede retornar y agudizarse, siendo la frontera un factor estratégico para su presencia y movilidad.
- El tema de frontera es relevante puesto que no se ha generado una política pública que priorice las necesidades

de los territorios, sin que se tramite como un asunto netamente desde el Gobierno central.

- La construcción de paz también es un tema de voluntad política, eso debe ser reconocido y afrontado para que el trabajo institucional se articule e incluso se apoye de los sectores sociales y el sector privado.

Finalmente, como un reto que se le presenta a la Universidad Nacional, a partir del diagnóstico realizado y la interacción con actores institucionales y sociales del territorio, se presentan algunas acciones que se considera pueden incidir en el fortalecimiento de las comunidades a corto plazo, en perspectiva de construcción de paz territorial. Estas son:

- Dinamizar e impulsar las actividades productivas, comerciales y gestión del territorio y el ambiente.
 - Impulsar las capacidades de liderazgo comunitarios sobre la gestión territorial.
 - Incidir en la formación de comunidades respecto a necesidades específicas y urgentes en los territorios.
 - Fortalecimiento de las capacidades productivas, ambientales y fortalecimiento social y comunitario.
- Fomentar e impulsar las capacidades comunitarias en temas de salud pública.
 - Acompañamiento y atención en temas de salud para las comunidades.
 - Fortalecimiento e impulso de liderazgos comunitarios para la gestión de sus comunidades y la interlocución en escenarios institucionales.
 - Fortalecimiento y promoción de prácticas culturales orientadas a la cohesión y fortalecimiento de identidades territoriales y regionales, desde un enfoque de reconciliación y construcción de escenarios de paz.

Como se da cuenta en lo presentado en este documento, la construcción de paz territorial para el departamento de Arauca requiere diferentes estrategias para que las comunidades actúen en coordinación con las instituciones desde lo comunitario, municipal y departamental, hacia lo regional, de tal manera que los ejercicios y estrategias de diseñar acciones a corto, mediano y largo plazo del gobierno necesariamente se deben diseñar de la mano de los actores locales, entendiendo que habrá que reconocer el tipo de incidencia que representan los actores armados existentes a la fecha.



Bibliografía

Agencia de Renovación del Territorio. s.f. Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET. Recuperado de http://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/especial_PDET/

Corporación Centro de Estudios Regionales del Magdalena Medio. (2013). Perfil productivo del municipio Arauca. Recuperado de <http://www.redormet.org/documento/perfil-productivo-del-municipio-arauca/>

Departamento Administrativo Nacional de Planeación. s.f. Proyecciones de Población. Recuperado de <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>

Departamento Nacional de Planeación. (2011). Visión Arauca 2032: Geoestratégica, innovadora y nuestra. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/3-VISION%20ARAUCA.pdf>

Equipo Local de Coordinación Arauca. (2016). Briefing Regional. Recuperado de <https://umaic.org/briefings/Arauca.pdf>

Fundación Ideas para la Paz. (2014). Dinámicas del conflicto armado en Arauca y su impacto humanitario. Recuperado de <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/53e2ac3725816.pdf>

Gobernación de Arauca. (2016). Generalidades. Recuperado de <https://www.arauca.gov.co/gobernacion/departamentos/generalidades>

Gobernación de Arauca. (2016). Plan de Desarrollo Departamental 2016-2019. Recuperado de <https://ceo.uniandes.edu.co/images/Documentos/Plan%20de%20Desarrollo%20de%20Arauca%202016-2019.pdf>

Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología. (2013). Plan estratégico departamental de ciencia, tecnología e innovación (PEDCTI) – departamento de Arauca. Recuperado de <http://www.colciencias.gov.co/sites/default/files/upload/paginas/pedcti-arauca.pdf>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2014). Diagnóstico socioeconómico del departamento de Arauca. Recuperado de <http://www.anh.gov.co/Seguridad-comunidades-y-medio-ambiente/SitioETH-ANH29102015/como-lo-hacemos/ETHtemporal/DocumentosDescargarPDF/1.1.2DIAGNOSTICOARAUCA.pdf>

Unidad de Víctimas. (2018). Registro Único de Víctimas (RUV). Recuperado de <http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>