

Catatumbo¹

Informe sobre el estado de la implementación del Acuerdo de Paz

ABRIL 2018

“Del Capitolio al Territorio” es un proyecto de la Comisión de Paz de la Cámara de Representantes que, a través de visitas regionales, hace un seguimiento multipartidista a la implementación del Acuerdo de Paz. El proyecto es implementado por la Fundación Ideas para la Paz (FIP), con el apoyo de la Embajada Británica y el International Republic Institute (IRI). En el marco del proyecto, la Comisión de Paz hizo una visita a Cúcuta y Sardinata, el 14 y 15 de marzo de 2018.

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

Estado de la implementación del Acuerdo de Paz

En la región del Catatumbo el inicio de la implementación del Acuerdo de Paz se recibió con una gran expectativa frente a las posibilidades de transformación territorial y atención a las demandas históricas que han sido manifestadas por las comunidades y las autoridades locales. Sin embargo, la reconfiguración de actores armados ilegales en la región, ha generado un importante impacto humanitario, así como obstáculos para la implementación. A la par con lo anterior, la región está viviendo las dinámicas de migración irregular proveniente de Venezuela y la tensa situación fronteriza.

En cuanto a las dinámicas de la confrontación armada, tras la desmovilización de las FARC, se dio una serie de reacomodamientos territoriales del ELN y el EPL, quienes desde inicios de 2018 se involucraron en una disputa por el control del territorio y las economías ilegales, concentrada en los municipios del Catatumbo. Según lo ha dado a conocer OCHA, este escenario ha generado la segunda mayor afectación humanitaria (en víctimas de desplazamiento) desde 1984, lo que representó un aumento de más del 469% en desplazamientos masivos respecto a 2017.

¹ La región del Catatumbo comprende los municipios de Tibú, Sardinata, Ábrego, Ocaña, La Playa, Hacarí, San Calixto, El Tarra, Teorama, Convención y El Carmen.



Contenido

Estado de la implementación del Acuerdo de Paz

Principales desafíos

Recomendaciones

Hacia finales de 2018 e inicios de 2019, se desactivó la disputa por el repliegue del EPL hacia zonas rurales de Sardinata y Cúcuta. De todos modos, persiste una preocupación por la reactivación del conflicto debido a las acciones de Fuerza Pública contra estos grupos ilegales a través de la Fuerza de Despliegue Rápido N° 3 que realiza operaciones en los municipios de Hacarí, San Calixto y Teorama. Así mismo, en el último año se ha consolidado la disidencia del frente 33 de las FARC, cuyo interés principal está en retomar zonas antiguas y control sobre el narcotráfico como Tibú, El Tarra y Convención.

Otros municipios fronterizos de Norte de Santander (como Puerto Santander, Villa del Rosario y Cúcuta) también han sido escenario de una reconfiguración de estructuras criminales, principalmente del Clan del Golfo y los Rastrojos, quienes están tras las rentas ilícitas del contrabando, el control de trochas, explotación sexual, entre otras actividades.

OCHA ha caracterizado el escenario humanitario del Catatumbo como una multi-afectación que ha tenido emergencias por desplazamientos masivos e individuales, restricciones a la movilidad, ataques contra civiles y al oleoducto Caño Limón-Coveñas, accidentes por MAP/MUSE (que pasaron de 7 en 2017 a 52 en 2018), homicidios y amenazas contra líderes sociales, entre otras violaciones a los DDHH e infracciones al DIH. Entre las principales preocupaciones ante esta situación se encuentra la poca capacidad de respuesta institucional para la atención de la población víctima.

Así mismo, hay una preocupación sobre la atención psicosocial y reconstrucción de tejidos comunitarios en el contexto de crisis humanitaria, sobre todo por las consecuencias del desplazamiento y las agresiones a líderes sociales. Para los líderes sociales, ante el contexto actual del Catatumbo, no ha habido respuesta para la protección de su labor y perciben una limitación en el enfoque de protección pues se restringe a medidas como escoltas, camionetas, botón de pánico, las cuales, desde su punto de vista, no son medidas pertinentes ni apropiadas para las condiciones del territorio.

En cuanto a los cultivos de coca, Norte de Santander es el tercer departamento del país con mayor concentración de estos cultivos, que según datos de UNODC registraron un incremento del 145% entre 2015 y 2017. Los cultivos se concentran en los municipios de Tibú, El Tarra y Sardinata. El PNIS ha logrado la vinculación de 3.000 familias de los municipios de Tibú y Sardinata y se erradicaron 484 hectáreas.

El contexto de seguridad ha sido el principal obstáculo pues las comunidades denuncian amenazas de grupos armados ilegales. A esto se suma la incertidumbre sobre la financiación para la asistencia técnica y la sostenibilidad de los proyectos productivos. Hay temor sobre la erradicación forzada y las posibilidades de regreso de la fumigación con glifosato. Tanto comunidades como autoridades locales y organizaciones internacionales coinciden en la necesidad de evitar la aspersión aérea, así como la erradicación forzada ante la afectación sobre las comunidades y el retroceso en términos de confianza hacia el Estado y la sustitución voluntaria. Cabe resaltar que a pesar de que hay incertidumbre y los retrasos, las familias que erradicaron voluntariamente conservan la intención de continuar con el proceso.

El PDET del Catatumbo incluye los municipios de Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, San Calixto, Sardinata, Teorama y Tibú. El PATR fue firmado el 28 de septiembre de 2018. Se destaca la amplia participación de las comunidades, pese al contexto de inseguridad. Líderes, autoridades locales y organizaciones reconocen en el PDET una posibilidad para avanzar en el desarrollo territorial partiendo de las necesidades de infraestructura que tiene la región. En este sentido, destacan las PIC como un avance importante.

Sin embargo, hay preocupaciones debido a la falta de claridad sobre el plan "Catatumbo Sostenible" liderado por la Alta Consejería para la Estabilización. Este plan estaría articulado al PATR, pero las comunidades y líderes aún no tienen claro de qué se trata y la forma en que se priorizarían las acciones de inversión. Esto ha generado incertidumbre frente a la viabilidad y financiación de lo consignado en el PATR. Para los habitantes de la región, la implementación del PDET podría ser la base para la generación de confianza entre las comunidades y el Estado. Por el contrario, la no implementación llevaría a escenarios de conflictividad social y perpetuaría la baja legitimidad estatal.

El proceso de reincorporación de excombatientes de las FARC ha avanzado en medio de difíciles condiciones de seguridad y avances en reincorporación económica a través del desarrollo de proyectos productivos. Según datos de la ARN, los excombatientes se encuentran dispersos en 20 municipios de Norte de Santander, pero aproximadamente el 76% se encuentra en el Catatumbo. Actualmente, en el ETCR de Caño Indio permanecen 89 personas (entre las que se encuentran 31 mujeres y 4 menores de edad). Los excombatientes han seguido diferentes trayectorias, entre estas: retorno a sus lugares de origen, continuación de su proceso de reincorporación de manera individual, búsqueda de opciones laborales en zonas rurales y urbanas o permanencia en el proceso colectivo del ETCR.

Se han articulado a través de dos cooperativas que implementan proyectos productivos: Cooperativa Especializada Caño Indio (CECIN) y Cooperativa Multiactiva de Productos y Comercializadores de Catatumbo (COMPROCAT). Además, hay un comité de mujeres que lidera proyectos productivos. Actualmente, se adelantan proyectos de huerta agrícola, ganadería, piscicultura, restaurante, tienda, taller de sastrería y cultivos de pancoger. Existe una preocupación por parte de los excombatientes sobre su seguridad jurídica ante los debates nacionales alrededor de la JEP, así como sobre sus condiciones de vida después de agosto de 2019 cuando finalicen los ETCR. Es importante mencionar que el ETCR, en el contexto de disputa armada de la región, ha posibilitado algunas garantías de seguridad para los excombatientes que aún habitan allí. Se conoce de amenazas sobre excombatientes y sus familias, así como homicidios (según datos de prensa de la FIP ocurrieron 5 homicidios a excombatientes en Norte de Santander durante 2017 y 2018).

En cuanto a las dinámicas fronterizas que afectan el departamento, los cierres fronterizos, así como la situación económica del vecino país han generado afectaciones en la economía regional. Desde la perspectiva del sector privado, las exportaciones que tenían como punto de salida los puertos venezolanos han disminuido notablemente afectando la industria y el comercio regional.

Por otro lado, según datos de OCHA, al departamento ingresa el 94% del flujo migratorio proveniente de Venezuela y gran parte de esta población ingresa en condición irregular, sin documentación, lo que aumenta su vulnerabilidad. A esto se suma la afectación por la presencia de grupos armados, la precaria presencia estatal y desastres naturales en las comunidades receptoras. Esto sucede principalmente de la región del Catatumbo, donde según Migración Colombia hay al menos 25.000 migrantes venezolanos.

Las dinámicas de la confrontación armada representan un escenario de riesgo para la población migrante pues se conoce que el ELN y el EPL están reclutando a esta población, y además realizan controles sobre las trochas generando afectaciones en su movilidad y en el acceso a trabajo. OCHA también ha reportado escenarios de conflictividad con las comunidades locales debido a delincuencia y competencia laboral. Estas situaciones han incrementado el control que sobre las comunidades ejercen los grupos armados ilegales. Uno de las principales preocupaciones es la situación de las mujeres migrantes que se han vinculado al trabajo sexual y que dan cuenta de la existencia de redes de trata y explotación sexual en el Catatumbo, Cúcuta y Villa del Rosario.

La institucionalidad regional ha manifestado que no tiene la capacidad para manejar la situación, en particular necesidades básicas de los migrantes. Diferentes organizaciones de la sociedad civil han impulsado iniciativas de atención a esta población a través de comedores comunitarios o de atención y refugio de mujeres y niños, niñas y adolescentes (NNA).

Principales desafíos

- 1) Es prioritaria la atención de la situación humanitaria derivada de la confrontación armada en el Catatumbo, la reconfiguración de estructuras criminales en la frontera y la migración irregular proveniente de Venezuela. Especialmente la atención de afectaciones particulares de NNA y mujeres, pues existe un alto sub registro de reclutamiento forzado y violencia sexual en zonas rurales debido a deficiencias en las rutas de atención y el temor a denunciar.
- 2) Generar condiciones de seguridad para la implementación del Acuerdo de Paz, en un entorno marcado por la presencia y fortalecimiento de estructuras armadas ilegales. Es especialmente relevante garantizar la seguridad de los líderes, las organizaciones sociales y las comunidades que abanderan e impulsan la agenda de paz y la sustitución de cultivos.
- 3) La inestabilidad de Venezuela preocupa por las acciones del gobierno colombiano que pueden generar mayor conflictividad y la reacción que grupos como el ELN puedan tener frente a la intervención internacional. Hay temor entre los habitantes de frontera frente a una intervención militar en el vecino país, así como a la agudización de la situación política que no permita dar soluciones diplomáticas y que perpetúen la inestabilidad económica de la región.
- 4) La situación de migrantes venezolanos que ingresan de manera regular o irregular exige una resolución rápida para garantizar que esta población acceda a servicios básicos, así como a posibilidades de empleo.

- 5) Es preocupante la fragilidad del proceso de reincorporación debido a: i) los riesgos de reclutamiento por parte del ELN y el EPL, y las bajas garantías de seguridad para la reincorporación política y económica; ii) los proyectos productivos de los excombatientes están condicionados a la tenencia de la tierra y su acceso, además de recursos y personal para su sostenibilidad.
- 6) Es necesaria la articulación institucional entre PDET, PNIS, los procesos de formalización de tierras adelantados por la ANT y la iniciativa “Catatumbo Sostenible”.
- 7) La finalización de la Mesa de Diálogo con el ELN preocupa a diferentes sectores sociales considerando que esta guerrilla se ha venido consolidando en la región y una confrontación militar implica la profundización de las afectaciones humanitarias.
- 8) Es necesaria la contención de posibles conflictividades sociales relacionadas con la erradicación forzada e incumplimientos del PNIS. Los incumplimientos y la falta de claridad de las comunidades sobre la hoja de ruta del Estado para la implementación del Acuerdo pueden desencadenar movilizaciones sociales.

Recomendaciones

1. Seguridad

- Atender de manera oportuna las alertas tempranas y las preocupaciones generalizadas en cuanto a la seguridad de las zonas rurales del Catatumbo. Si bien hay en el territorio un despliegue importante de Fuerza Pública, para las comunidades esto no se ha traducido en la disminución de la afectación humanitaria. Para los líderes y organizaciones sociales esta presencia militar es importante, pero insuficiente frente a las precariedades estructurales del territorio. Las acciones de la Fuerza Pública deben pasar del plano de la reacción a una estrategia de prevención.
- Poner en marcha una estrategia de desescalamiento del conflicto armado con el ELN y reducción del impacto humanitario. En este ámbito, considerar los llamados de los actores locales a avanzar en una resolución negociada del conflicto con el ELN. Una de las propuestas de los actores locales es crear mesas territoriales para acordar mínimos humanitarios que permitan disminuir la afectación en las comunidades.
- Sustener escenarios de diálogo entre el gobierno nacional, regional y local, e iniciativas como la *Comisión por la Vida, la Reconciliación y la Paz en el Catatumbo*² quienes generan alertas sobre la situación de seguridad de las comunidades y la violación de DDHH.
- Proveer de mayores recursos humanos y técnicos a los sistemas de justicia, aumentando su capacidad de respuesta.

² Está Conformada por Representantes del Pueblo Barí, el Movimiento por la Constituyente Popular MCP, el Comité de Integración Social del Catatumbo CISCA, la Asociación Campesina del Catatumbo ASCAMCAT y representantes de Asociaciones de Juntas de Acción Comunal, con el apoyo de la oficina de Derechos Humanos de la ONU y acompañamiento de la Iglesia Católica, la Defensoría del Pueblo Regional Ocaña y la Asociación de Personeros del Catatumbo.

- Desarrollar una estrategia de prevención del reclutamiento que dé respuesta a las presiones de los grupos armados ilegales sobre las comunidades en zona rural, en particular sobre NNA y migrantes venezolanos.
2. Sustitución de cultivos ilícitos
- Generar una mejor interlocución y diálogo entre los funcionarios de gobierno nacional, regional y local que trabajan en el PNIS, y las comunidades y sus líderes, con el fin de que conozcan de primera mano los cronogramas, los rezagos, las limitaciones y avances del programa.
 - Potenciar los procesos organizativos de las comunidades (a través de las JAC) que continúan con la disposición de abandonar los cultivos de coca, identificando alternativas legales de mediano y largo plazo en escenarios participativos.
 - Prevenir escenarios de conflictividad social asociada a la erradicación forzada y a los retrasos en el PNIS.
 - Articular el PNIS con las acciones de la ART en el territorio.
3. Desarrollo territorial
- Aprovechar las expectativas que aún hay en el territorio alrededor de la implementación del PATR para generar lazos de confianza entre comunidades y Estado. Un mecanismo importante para esto, son los Proyectos de Pequeña Infraestructura Social y Comunitaria (PIC), así como con la interlocución con funcionarios de la ART que informen sobre el proceso y sus alcances.
 - Hacer seguimiento a acuerdos históricos firmados entre las comunidades y el Estado, con el fin de articular las demandas históricas a las iniciativas de desarrollo territorial proyectadas actualmente. En particular, es necesario informar sobre los alcances que tuvo el Conpes 3739 de 2013, el estado de la Mesa de Interlocución y Acuerdo (MIA) y su articulación y correspondencia con el PATR y el plan "Catatumbo Sostenible". Para las comunidades es importante conocer en qué quedaron estas iniciativas, pues son diversas las percepciones sobre la implementación del Acuerdo de Paz como "más de lo mismo que el Estado va a incumplir".
 - Agilizar los procesos de formalización de tierras sobre todo en contextos de cultivos de coca y de familias vinculadas a la sustitución voluntaria. Esta agilidad y factibilidad de los procesos de formalización no involucra solamente a la ANT, sino también a jueces y notarios, y en general el sistema de justicia a nivel local.
4. Atención a las víctimas
- Es necesaria la organización y coordinación entre las entidades del Estado y las organizaciones de cooperación para optimizar los recursos y lograr una mayor atención de emergencia de las víctimas que está generando el nuevo ciclo de violencia.
 - Visibilizar las situaciones de revictimización y realizar acciones enfocadas a garantizar la no repetición, así como el acompañamiento para los procesos de retorno con garantías de seguridad.

5. Reincorporación

- Socializar con los excombatientes las decisiones que tome el gobierno sobre la reincorporación, con el fin de generar certidumbres en esta población y su futuro.
- Diseñar acciones enfocadas al fortalecimiento de los proyectos productivos de excombatientes y en particular, la formalización de las tierras para garantizar su sostenibilidad.
- Impulsar el comité de mujeres excombatientes conformado en el ETCR para potenciar sus proyectos productivos. También desarrollar acciones concretas que permitan una reincorporación con enfoque de género. Para esto es importante realizar acciones en temas de derechos de las mujeres, masculinidades, empoderamiento político y económico, entre otras.
- Implementar acciones de protección para los excombatientes, considerando los riesgos de reclutamiento existentes en el marco de la reconfiguración de grupos armados ilegales.

6. Migrantes y situación de frontera

- Fortalecer las capacidades de la institucionalidad local, para la atención de población migrante, así como los espacios de coordinación para la intervención de organismos internacionales.
- Visibilizar y atender los escenarios de victimización de migrantes venezolanos que ingresan irregularmente. Es necesario conocer las condiciones de los migrantes vinculados a actividades ilegales, las afectaciones particulares por reclutamiento forzado, violencia sexual y trata, dado el sub registro que se presenta.
- Flexibilizar las políticas migratorias que para facilitar el acceso de población migrante a los sistemas de salud y educación. Por ejemplo, entre las limitaciones actuales se encuentra que los NNA pueden asistir a instituciones educativas colombianas, pero el sistema educativo no puede otorgarles diplomas al finalizar el ciclo escolar pues su situación sigue siendo irregular.
- Diseñar planes de mitigación de afectaciones sobre el sector económico del departamento a través de la implementación de beneficios tributarios, entre otras acciones. Es necesaria una estrategia de reactivación económica de la industria y el comercio regional. En este propósito es importante focalizar acciones sobre la pequeña y mediana empresa.