

Norte del Cauca¹

Informe sobre el estado de la implementación del Acuerdo de Paz

JUNIO 2019

“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 Buenos Aires, Popayán (Cauca) y Yumbo (Valle del Cauca) el 23 y 24 de mayo de 2019.

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

La firma del Acuerdo de Paz generó una altísima expectativa en el territorio caucano, particularmente en la región Norte, bastión histórico de las FARC. Desde las comunidades pero también desde la institucionalidad, el territorio se dispuso para la llegada de la implementación y para la puesta en marcha, especialmente de la Reforma Rural Integral y de la sustitución de cultivos ilícitos. Sin embargos, tras dos años y medio de implementación, ante el estancamiento de los programas, así como del retorno de la violencia a la región, las comunidades del Norte del Cauca se encuentran frustradas frente a las promesas de la Paz que a su parecer ya no va a llegar.

Los primeros seis meses de la implementación y de desmovilización de combatientes trajeron consigo una disminución muy significativa de la violencia en el Norte del Cauca, lo cual incrementó sus expectativas y contribuyó a motivar a la ciudadanía a participar en las iniciativas que desde el gobierno se abrían. Hoy, el retorno de la violencia, los escasos avances del PNIS y el estancamientos de las actividades relacionadas con el PDET, han desmotivado a las comunidades que perciben que han sido “engañadas” por el gobierno.

1 La región del Norte del Cauca comprende los municipios de Buenos Aires, Caloto, Caldono, Corinto, Guachené, Jambaló, Miranda, Padilla, Puerto Tejada, Santander de Quilichao, Toribío, Suárez, Villa Rica.



Contenido

Estado de la implementación del Acuerdo de Paz

Principales desafíos

Recomendaciones

En términos de accionar armado, en el Norte del Cauca se ha consolidado la presencia de la disidencia del antiguo Frente 6 de las FARC, al igual que un grupo autodenominado como EPL y algunas bandas narcotraficantes. Estos se han ubicado en los municipios del Norte y en el corredor del Naya, estratégicamente en torno a cultivos ilícitos (coca y marihuana) y a las rutas de salida del narcotráfico. La presencia de estos grupos ha generado un retorno de las amenazas, pero también de la violencia ocasionada por los enfrentamientos entre ellos mismos por el control del territorio, de la población y de las rutas. Esta reconfiguración de grupos ha sido el primer golpe contundente a la implementación, pues le restó credibilidad .

La transformación en las dinámicas de seguridad, ha implicado un notorio incremento del grado de vulnerabilidad de líderes sociales, comunidades y víctimas en la región. El Cauca es el departamento con el mayor número de agresiones a líderes a nivel nacional desde el inicio de la implementación, por lo cual manifiestan no tener garantías de seguridad. A ello se suma que las medidas de protección son insuficientes y poco efectivas.

Respecto al desarrollo territorial, el 2017 y 2018 fueron años muy importantes para el desarrollo del PDET y este fue reconocido como un escenario participativo integral que por primera vez consideraba a todas las distintas poblaciones de la región: afrodescendientes, indígenas y campesinos. No obstante desde la firma del PATR en diciembre de 2018, los habitantes perciben que el proceso se detuvo, pues no tienen conocimiento sobre lo que ocurre al respecto, y aunque este proceso se presentó como una transformación a mediano y largo plazo, la población reclama que en lo corrido de 2019 no se ve ninguna acción relacionada con esto.

Declaraciones realizadas por el gobierno Duque durante sus primeros meses sobre la inexistencia de recursos para el PDET, sumados a esta desaceleración aparente del proceso en el territorio, han conducido a las comunidades a sentir que fueron engañadas y desgastadas en un proceso de trabajo participativo de dos años que no va a conducir a transformaciones reales del territorio. A esto se ha sumado información reciente sobre el proyecto de *Zonas Estrategias de Intervención Integral – ZEII* del gobierno de turno, sobre las cuales solo se conoce el título y se han interpretado como una nueva estrategia que reemplazará al PDET, con lo que se refuerza esta noción de desgaste y de pérdida del tiempo invertido.

Entre tanto, los funcionarios de la ART trabajan en la consecución de recursos y de oferta institucional para desplegar los compromisos consignados en el PATR, a la espera de la llegada de nuevos alcaldes y gobernaciones, quienes deberán comprometerse con el proceso. Los alcaldes a su vez reclaman que la responsabilidad de la implementación ha recaído en sus manos y que no están suficientemente preparados ni cuentan con los recursos para llevar a cabo esta tarea titánica. Adicionalmente, para finales de mayo, la ART no contaba con ningún tipo de escenario de articulación con las ZEII².

El PNIS cuenta con una percepción negativa en las comunidades, pues posterior a la socialización del programa durante 2017, quedaron por fuera de este. Aunque se firmaron acuerdos colectivos con 12 municipios del departamento, la puesta en marcha con familias ocurrió en tres, de los cuales solo Miranda hace parte de la región Norte. A la fecha se ha dado inicio a una segunda ronda de familias que incluye a Jambaló, pero para la mayoría de municipios el programa se quedó en una promesa y en la claridad de que no hay recursos para una cobertura mayor.

² Es relevante mencionar que dentro de las zonas incluidas para la implementación de las ZEII, no se encuentran el departamento de El Cauca, de acuerdo a la decisión tomada por el Consejo de Seguridad Nacional.

El programa es considerado por las comunidades como un “fracaso”. Además del incumplimiento de acuerdos colectivos, la reducida población que está vinculada, tiene una alta preocupación sobre las posibilidades de comercialización de los cultivos que les fueron asignados al sustituir. Adicionalmente, las comunidades critican fuertemente el abordaje que se ha dado al tema de los recolectores, pues los cálculos realizados por el PNIS respecto a que por cada hectárea habría un solo recolector, han dejado a la gran mayoría por fuera del programa, de acuerdo al testimonio de los pobladores.

En la actualidad preocupa la creciente información proveniente del gobierno sobre el retorno de la fumigación aérea como estrategia primaria contra los cultivos ilícitos. Las comunidades y la institucionalidad local se oponen radicalmente e insisten en la importancia de continuar con la sustitución, pero el programa carece de recursos y el mandato público del gobierno nacional se inclina notablemente hacia la erradicación.

Finalmente, es importante referirse al proceso de reincorporación al señalar que aún existe un alto grado de compromiso de parte de los excombatientes que continúan en el proceso, sin embargo enfrentan múltiples retos que hacen de su proceso muy difícil y en el cual se sienten bastante solos.

La principal preocupación de los excombatientes en el tiempo reciente es la permanencia de los ETCRs y la continuidad de los apoyos económicos. Aunque el gobierno se ha manifestado tras el revuelo que generaron las declaraciones sobre el fin de estos espacios, diciendo que se procurará la formalización de los mismos y se continuará apoyando económicamente a quienes continúen cumpliéndole a la reincorporación, las declaraciones iniciales generaron preocupación entre los excombatientes que dependen aún de este tipo de apoyo.

Los exguerrilleros expresan que el proceso para lograr la constitución de cooperativas y la gestión de proyectos productivos, es burocrático y tiene muchas trabas. Son apenas un par los proyectos productivos que se han logrado aprobar por la institucionalidad, así que la mayoría de proyectos con los que cuentan son auto-gestionados. A su parecer, ni el gobierno ni el partido FARC los han apoyado en la constitución de las cooperativas.

En la actualidad el gobierno manifiesta que algunos predios donde están los ETCRs, incluidos dos del Cauca, tienen algunas dificultades de seguridad o asociadas a la propiedad de los mismos, por lo que se anunció en el mes de mayo que serían trasladados a otros lugares. Esta decisión fue rechazada por los mismos excombatientes que no quieren revertir lo construido en los espacios, ni tener nuevos problemas de seguridad ocasionados por el origen de los territorios ofrecidos por el gobierno, la extinción de dominio. Esta decisión se encuentra en curso y podría ser determinante en el éxito a corto y mediano plazo de la reincorporación.

Otra de las preocupaciones manifestadas por los excombatientes es la de su seguridad física, ante los eventos de agresión que han tenido lugar contra algunos de ellos y sus familias. Los antiguos guerrilleros demandan medidas de protección preventivas y no que surjan tras ataques nuevos. Este tema además se relaciona con la continuidad de los ETCR pues son estos los lugares donde parecieran contar con mayores garantías de seguridad y donde es más viable establecer medidas de protección, al menos por ahora.

Principales desafíos

- 1) Recuperar la confianza de las comunidades que se comprometieron con la implementación del Acuerdo de paz y hoy se sienten engañadas por el retorno de grupos armados y el desarrollo del PDET y del PNIS en la región.
- 2) Reducir el impacto en la seguridad en el Norte del departamento. La búsqueda de la cooptación y preservación de las economías ilegales por parte de grupos armados, tras la salida de las FARC del territorio a finales de 2016, ha traído enfrentamientos entre grupos en donde la población civil queda en el medio.
- 3) Alta preocupación entre excombatientes por la sostenibilidad del proceso de reincorporación debido a la posibilidad de traslado de los ETCR, en el corto o mediano plazo. Esto se debe principalmente a dos motivos: a) Los proyectos productivos (oficiales y no oficiales) que ya desarrollan en los terrenos en que se encuentran y que no podrían traer consigo, y b) la preocupación de seguridad al ser trasladados a terrenos con extinción de dominio, en caso de que estos puedan seguir siendo buscados por narcotraficantes y antiguos dueños criminales.
- 4) Garantizar la seguridad física, económica y jurídica de los excombatientes. Estas tres dimensiones se han visto debilitadas por las dinámicas recientes en torno a la Justicia Especial para la Paz, el PNIS y por las agresiones a desmovilizados.
- 5) Es necesario dar celeridad a los procesos de asignación de medidas de protección para personas amenazadas. Los líderes de las comunidades indican que estas tardan y en ocasiones no llegan a tiempo para evitar los ataques. Adicionalmente las medidas como están concebidas no se adecúan a la cotidianidad campesina del Norte del Cauca, en donde se entregan por ejemplo botones de pánico que no funcionan en el escenario rural.
- 6) No se perciben garantías de seguridad para los operadores de la implementación, particularmente para las agencias encargadas del desminado humanitario como Halo Trust.
- 7) Las víctimas no han visto una transformación favorable en el territorio tras el Acuerdo de Paz y advierten que quedarán desprotegidas al término del mandato de la Ley de Víctimas. Preocupan los procesos de reparación, pues las víctimas manifiestan que no ha habido continuidad en los mismos.
- 8) Retomar el ritmo que tuvo PDET en sus dos primeros años de desarrollo y lograr comprometer a los nuevos alcaldes y gobernadores con su cumplimiento.

Recomendaciones

Seguridad

- Generar espacios de discusión con líderes y comunidades sobre el tipo de medidas de protección deseables por ellos mismos, teniendo en cuenta sus riesgos particulares, sus condiciones de vida (ej. Ruralidad) y las posibilidades reales de protección.
- Atender y monitorear las dinámicas del Macizo colombiano, pues las comunidades manifiestan que sus problemáticas pasan inadvertidas. Las comunidades caucanas denuncian que la atención de medios de comunicación e instituciones se centra en el Norte del Cauca, descuidando los graves fenómenos que ocurren en el sur del departamento.



Sustitución de cultivos ilícitos

- Buscar estrategias para canalizar recursos que permitan avanzar con los acuerdos colectivos firmados. Estos recursos deben ser independientes a los de la ART, pues el desarrollo del PNIS que hoy está bajo su gerencia, no se debe dar en detrimento del PDET.
- Considerar los efectos negativos que puede generar la erradicación forzada de cultivos y de la fumigación aérea. Este puede ser un potencial para mayor conflicto y violencia en la región, además de atropellar aún más la confianza y voluntad de las comunidades.

Desarrollo territorial

- Canalizar recursos y poner en marcha algunas acciones visibles a título de PDET que transmitan un mensaje de continuidad del programa frente a las comunidades. Estas acciones serán fundamentales para que el desánimo frente al programa no se siga generalizando.
- Visibilizar el trabajo que desde el escritorio y con la institucionalidad realiza en la actualidad la ART, con el propósito de reavivar la confianza de las comunidades en el proceso.

Atención a las víctimas

- Alentar el enfoque de justicia y no solo el de protección a víctimas y personas en riesgo. Trabajar con las instituciones de justicia local para su fortalecimiento.
- Se alienta a los miembros del Congreso a realizar seguimiento y veeduría a los compromisos que el Presidente ha realizado ante las víctimas en relación a la Ley 1448 de 2011, como el de indemnizar 500.000 víctimas durante el cuatrienio (PND), la prórroga de la ley y las potenciales modificaciones que esta pueda tener.

Reincorporación

- Socializar con constancia, claridad y conjuntamente – incluyendo a la institucionalidad y representantes del partido FARC -, las decisiones que tome el gobierno sobre la reincorporación, para generar certidumbre entre los excombatientes.
- Propiciar la permanencia de los ETCRs en sus locaciones actuales, procurando la resolución de los inconvenientes con que cuentan los predios y los municipios. Esto para poder dar continuidad a las iniciativas productivas que ya han desplegado, y en aras de preservar la seguridad de los excombatientes que han logrado un proceso de construcción de confianza con las comunidades aledañas.
- Acompañar técnicamente la gestión de proyectos productivos para excombatientes e identificar los cuellos de botella donde sus solicitudes fallan en el proceso de aprobación institucional.