

Informe Preliminar sobre el estado de la implementación del Acuerdo de Paz en la subregión **Catatumbo**

Agosto 2023



Contenido

Introducción

1. Reforma Rural Integral

1.1. Cifras de la implementación de la Reforma Rural Integral (RRI) en el Catatumbo

1.2. Ideas clave en la implementación de la Reforma Rural Integral en el Catatumbo

1.3. Contexto de la implementación de la RRI en Catatumbo

2. Seguridad Territorial

2.1. Cifras sobre la situación de seguridad en el Catatumbo

2.2. Ideas clave sobre la situación de seguridad en el Catatumbo

2.3. Contexto de la situación de seguridad en la región del Catatumbo

2.4. Paz Total

3. Reincorporación

3.1. Cifras de la reincorporación en Catatumbo

3.2. Ideas clave para la reincorporación en Catatumbo

3.3. Contexto de la reincorporación en Catatumbo

4. Solución al problema de las drogas ilícitas

- 4.1. *Cifras relacionadas con el problema de las drogas ilícitas en el Catatumbo*
- 4.2. *Ideas clave sobre el problema de las drogas en Catatumbo*
- 4.3. *Contexto de la situación de cultivos ilícitos en el Catatumbo: la crisis de la coca*

5. Víctimas del conflicto

- 5.1. *Cifras sobre la política de víctimas en Catatumbo*
- 5.2. *Ideas clave de la reparación integral a las víctimas en el Catatumbo*
- 5.3. *Contexto sobre la reparación integral de las víctimas en el Catatumbo*

6. Situación de la población venezolana en el Catatumbo

- 6.1. *Cifras sobre la población venezolana en Catatumbo*
- 6.2. *Ideas clave sobre la situación de la población venezolana en Catatumbo*
- 6.3. *Contexto sobre la situación de la población venezolana en Catatumbo*



Fotografías a líderes PDET en visita del proyecto Del Capitolio Al Territorio a Catatumbo – Marzo 2019.



Introducción

Este documento presenta un contexto y el estado de la implementación del Acuerdo de Paz en la subregión Catatumbo, de cara a la visita del Proyecto Del Capitolio al Territorio los días 17 y 18 de agosto de 2023. La información utilizada proviene de:

- Entrevistas a líderes comunitarios e instituciones en el territorio, realizadas en la visita preliminar del proyecto, desarrollada entre el 12 y el 16 de julio de 2023.
- Publicaciones de la Fundación Ideas para la Paz (FIP), así como análisis de la Unidad de Monitoreo del conflicto y del Equipo Investigador de la Política de Drogas de la Fundación.
- Fuentes públicas o de solicitudes de información dirigidas a las entidades responsables de la implementación.

La subregión de Catatumbo comprende ocho municipios de Norte de Santander (Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, San Calixto, Sardinata, Teorama y Tibú). El territorio se extiende por 9.230km y cuenta con una población de 181.588 habitantes¹. En la región, convergen problemáticas asociadas a carencias en la oferta de bienes y servicios, a infraestructura vial de poca calidad y a barreras para el acceso a la tierra, que se suman a una presencia histórica de economías ilícitas y de grupos armados que ejercen control territorial y social. Además, el proceso de reincorporación en la región es disperso y la reparación de las víctimas avanza lentamente. Adicional a todo lo anterior, en el Catatumbo, por ser zona de frontera, se evidencian las consecuencias de una crisis migratoria tras el ingreso masivo de población venezolana al país, que necesita satisfacer sus necesidades básicas.

A continuación, se presenta un balance de la situación de la subregión PDET Catatumbo recogiendo los retos, obstáculos y avances reconocidos por la institucionalidad territorial y nacional, y líderes de víctimas, PDET y PNIS en la subregión.

¹ ART. Central PDET. Junio 2023.



Estado de la implementación del Acuerdo de Paz

1. Reforma Rural Integral

1.1 Cifras de la implementación de la Reforma Rural Integral (RRI) en el Catatumbo

Indicador	Cifra
Acceso a Tierras (con corte a junio 2023)²	
<i>Hectáreas ingresadas al Fondo de Tierras</i>	964,34
<i>Hectáreas formalizadas</i>	4.705 a través de 416 predios
<i>Hectáreas formalizadas a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente</i>	4.705 a través de 416 predios
<i>Hectáreas entregadas a comunidades étnicas</i>	0
PDET (Con corte a junio de 2023)³	
<i>Fecha de firma del PATR</i>	28/09/2018
<i>Iniciativas PATR</i>	1.115
<i>Iniciativas con Ruta de Implementación Activa (RIA)</i>	544
<i>Iniciativas de género con RIA</i>	144
Iniciativas por pilar PDET	
Pilar 1. Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso del Suelo	110
Pilar 2. Infraestructura y adecuación de tierras	117
Pilar 3. Salud Rural	121
Pilar 4. Educación Rural y Primera Infancia Rural	234
Pilar 5. Vivienda Rural, Agua Potable y Saneamiento Básico Rural	120
Pilar 6. Reactivación Económica y Producción Agropecuaria	202
Pilar 7. Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación	69
Pilar 8. Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz	142
Iniciativas estratégicas subregionales detonantes y dinamizadoras	
Pilar 1. Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso del Suelo	23
Pilar 2. Infraestructura y adecuación de tierras	55
Pilar 3. Salud Rural	15
Pilar 4. Educación Rural y Primera Infancia Rural	30
Pilar 5. Vivienda Rural, Agua Potable y Saneamiento Básico Rural	33
Pilar 6. Reactivación Económica y Producción Agropecuaria	65
Pilar 7. Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación	0
Pilar 8. Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz	18
Proyectos de OCAD Paz terminados	18 por \$58.366 millones

² ANT. Respuesta a derecho de petición radicado No. 202310009363211. Julio 2023

³ ART. Central PDET. Ficha Catatumbo consultada en agosto de 2023



Obras PDET terminadas	152 por \$29.468 millones
Obras por impuestos	2 por \$17.037 millones
Puesto entre las subregiones PDET con más inversión	9

Elaboración propia.

1.2 Ideas clave en la implementación de la Reforma Rural Integral en el Catatumbo

- **La inseguridad y la falta de garantías para la participación afectan la implementación de la RRI.** La RRI en la subregión Catatumbo se ha caracterizado por los obstáculos en términos de seguridad y las falencias para garantizar la participación efectiva de todos los liderazgos de los distintos territorios de la subregión. Estos dos factores han generado demoras en los procesos de estructuración y ejecución de los proyectos PDET y además han debilitado la confianza en las entidades encargadas de la implementación.
- **Existen numerosas barreras para el acceso efectivo a la propiedad rural.** El acceso efectivo a la propiedad rural se enfrenta a dificultades relacionadas con un alto nivel de informalidad en la propiedad, conflictos interétnicos y la ocupación indebida de áreas protegidas.
- **Las obras PDET no han cumplido con las expectativas de las comunidades.** Tras el inicio tardío de la implementación de las obras, los resultados de las Obras PDET no han sido satisfactorios para las comunidades, además, tras la inactividad en los últimos años, se pensó que el mecanismo había desaparecido.

1.3 Contexto de la implementación de la RRI en Catatumbo

El ejercicio de investigación realizado en la visita preliminar permitió detallar los principales obstáculos y retos para esta subregión, en materia de implementación del punto 1 del Acuerdo de Paz. Los líderes y líderes de la subregión manifestaron dos problemas principales con la puesta en marcha de los PDET. En términos de participación, **aseguran que existen proyectos que son implementados por las entidades territoriales y nacionales, sin la participación efectiva de los grupos motor y no existe claridad en el origen de los recursos de estas obras.** Así mismo, aseguran que las iniciativas fueron concertadas hace más de cuatro años y que, **al momento de ejecutarse, no se consideraron las nuevas condiciones y los cambios de los territorios,** que requerirían un nuevo proceso de estructuración y una asignación de recursos que permita generar un verdadero impacto en la región. Por ejemplo, las obras de infraestructura vial, y de acueducto y saneamiento básico fueron diseñadas sin tener en cuenta el crecimiento de los municipios y el aumento de transporte de carga pesada, condiciones que han deteriorado notablemente las obras terminadas, manteniendo los problemas estructurales en la subregión.



En ese sentido, los participantes alegan que las obras fueron realizadas a través de operadores que no cumplen con los tiempos de entrega, ni con la obligación de compartir información, lo que ha impedido el ejercicio de veeduría. Al respecto, las entidades aseguran que los sobrecostos por la situación del mercado nacional e internacional generaron estos cambios, los cuales no fueron evaluados en un principio. Así mismo, alertan de fenómenos de corrupción en la ejecución de los proyectos de energía fotovoltaica, al presentarse irregularidades en la selección de los beneficiarios.

Por otro lado, **los líderes aseguran que no cuentan con las garantías legales y financieras para ejercer su rol de control y seguimiento.** Además, mencionan que muchas veces el Gobierno decide articular procesos con algunos grupos, haciendo a un lado otro tipo de liderazgos en la región. De acuerdo con las entrevistas, confían en los nuevos lineamientos socializados por la Agencia de Renovación del Territorio (ART) y en mejores instrumentos para el seguimiento de la implementación de las iniciativas.

Precisamente, **actualmente se encuentra en curso la estructuración del Complejo de Educación del Catatumbo, una apuesta del Gobierno que pretende brindar oportunidades de educación a los jóvenes de la subregión.** Este proyecto cuenta con un presupuesto de \$39 mil millones y será un trabajo articulado entre el Fondo Colombia en Paz, Fondopaz, la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental (Corponor) y la Alcaldía de El Tarra⁴. Al respecto, si bien existen reparos con la elección del municipio de El Tarra como sede de dicho complejo, las mayores preocupaciones recaen en la garantía de seguridad para ejecutar y acceder al complejo, y la posibilidad de fenómenos de corrupción a lo largo de la implementación. Además, es clave contar con la articulación de las distintas entidades de orden nacional, para gestionar los recursos y avanzar en el proyecto.

La ejecución de las obras PDET se ha enfrentado a la extorsión y robos por parte de las estructuras armadas ilegales que impiden la adecuada ejecución de los recursos. Estas acciones retrasan las obras, en tanto limitan el acceso a los territorios y además elevan los costos de ejecución.

Por otro lado, en términos de acceso efectivo a tierras, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) celebra el fortalecimiento del equipo de trabajo y asegura que se encuentra implementando un plan de choque para avanzar en procesos que, si bien fueron resueltos por el antiguo INCODER, a la fecha responden a predios que no habían sido entregados. Durante el Gobierno Petro se realizó la entrega de un predio en Teorama. **Actualmente la ANT trabaja de la mano con Mercy Corps para formalizar predios en Tibú,** iniciativa que busca la colaboración técnica para mejorar las condiciones de acceso y formalización de la

⁴ Fondo Colombia en Paz. Universidad del Catatumbo acogerá a 3.245 estudiantes de Norte de Santander en 22 mil metros cuadrados. 14 de julio de 2023. Disponible en <https://fcp.gov.co/universidad-del-catatumbo-acogera-a-3-245-estudiantes-de-norte-de-santander-en-22-mil-metros-cuadrados/>



tierra desde el 2020⁵. Las entidades y las comunidades ven este tipo de alianzas como positivas para la región, y recalcan la importancia de la articulación entre la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), la ART y ANT para llegar a los territorios con soluciones sostenibles.

Las falencias administrativas y jurídicas se suman a un reto mayor en razón a los conflictos étnicos y a la disputa por los predios de distintos sujetos. Sobre este punto, se señala el conflicto que existe entre la solicitud para crear la Zona de Reserva Campesina del Catatumbo (ZRCC) –respaldada por habitantes de siete municipios⁶ y que ha sido una solicitud de más de 10 años en la subregión– y la pretensión de ampliación del territorio Barí; a este conflicto, se le suma la existencia de predios que están dentro de zonas protegidas por la Ley Segunda de 1959⁷. Precisamente, la Sentencia T-052 de 2017 de la Corte Constitucional reconoció los derechos territoriales del Pueblo Barí y de las comunidades campesinas representadas en ASCAMCAT, respecto de la delimitación, saneamiento y ampliación de los Resguardos Indígenas Motilón Barí y Catalaura - La Gabarra; así mismo, de la constitución de la ZRCC⁸. En la providencia, ordenó la pronta resolución de las solicitudes de ampliación, saneamiento y delimitación de los resguardos indígenas Motilón Barí y Catalaura La Gabarra, la cual debía realizarse a través de una mesa consultiva entre los actores, sin embargo, las comunidades continúan a la espera del cumplimiento de lo ordenado por la Corte.

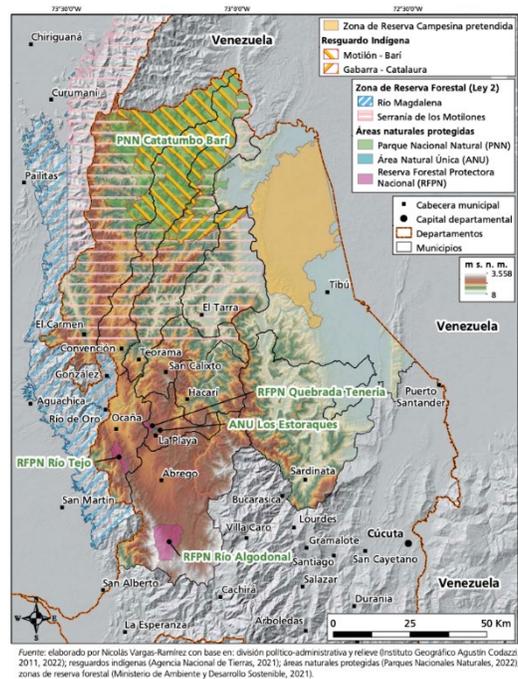
⁵ ANT. Informe de Rendición de cuentas de Paz 2022. (2023) Recuperado de: https://www.ant.gov.co/wp-content/uploads/2023/03/Informe_Rendicion_Cuentas_de_Paz_-ANT-2022.pdf

⁶ El Carmen, Convención, Teorama, El Tarra, San Calixto, Hacarí y Tibú.

⁷ La Silla Vacía. Zonas de reserva campesina. Seis retos para su consolidación. 2023. Recuperado de: <https://www.lasillavacia.com/historias/historias-silla-llena/zonas-de-reserva-campesina-seis-retos-para-su-consolidacion/>

⁸ ONIC. Gobierno Nacional sancionado nuevamente por no cumplir la sentencia T-052 del 2017 (2017). Recuperado de: <https://www.onic.org.co/noticias/4339-gobierno-nacional-sancionado-nuevamente-por-no-cumplir-la-sentencia-t-052-del-2017>

Resguardos indígenas, zonas de reserva campesina y áreas naturales protegidas en el Catatumbo



Fuente: elaborado por Nicolás Vargas-Ramírez con base en: división político-administrativa y relieve (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2011, 2022); resguardos indígenas (Agencia Nacional de Tierras, 2021); áreas naturales protegidas (Parques Nacionales Naturales, 2022); zonas de reserva forestal (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2021). En Aponte, A. F., Ebus, B., & Reina, J. V. (2022). Conflicto Violento y deterioro ambiental en el Catatumbo⁹.

Esta situación genera incertidumbre jurídica tanto para las comunidades como para las entidades, que enfrentan obstáculos para acceder a los territorios con la oferta institucional.

Por último, la subregión se caracteriza por la oferta de programas del Estado que han intentado –con poco éxito– transformar el territorio y cumplir los compromisos adoptados por distintas instancias a lo largo del tiempo. Entre estas acciones están: el CONPES del Catatumbo, en el año 2011; el Plan de Consolidación del Catatumbo, en el 2012, que tuvo una inversión de \$2,7 billones; lo prometido por el Gobierno Nacional durante el paro campesino del 2013, cuando se anunciaron inversiones por \$500 mil millones en el territorio; y la iniciativa Catatumbo Sostenible que se implementó durante el gobierno anterior para implementar el PDET. **Desde la perspectiva de los líderes campesinos, el resultado de estas políticas no se evidencia en transformaciones en los territorios.** Por

⁹ Aponte, A. F., Ebus, B., & Reina, J. V. Conflicto violento y deterioro ambiental en el Catatumbo. 2022. Disponible en https://www.researchgate.net/profile/Jennifer-Vargas-Reina/publication/361710519_Conflicto_Violento_y_Deterioro_Ambiental_en_el_Catatumbo/links/62c0ba5a3d26d6389e8da9d8/Conflicto-Violento-y-Deterioro-Ambiental-en-el-Catatumbo.pdf



eso, preocupa que, tras la convención cocalera y la instalación de mesas de trabajo, los compromisos de este gobierno no se traduzcan en acciones.

2. Seguridad territorial

2.1 Cifras sobre la situación de seguridad en el Catatumbo

- Según Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), en 2018 –año en el cual inició la disputa entre el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el Ejército Popular de Liberación (EPL)– se registraron 50 desplazamientos masivos, la mayoría por cuenta de enfrentamientos armados entre ambos bandos. En contraste, para 2022, esta cifra fue de 12 eventos, todos ellos relacionados con combates entre un grupo armado ilegal y la Fuerza Pública. **Hasta junio de 2023 fueron registrados 11 eventos, relacionados con combates entre la Fuerza Pública y alguno de estos dos grupos.** La gráfica a continuación muestra la tendencia en la ocurrencia de estos eventos.

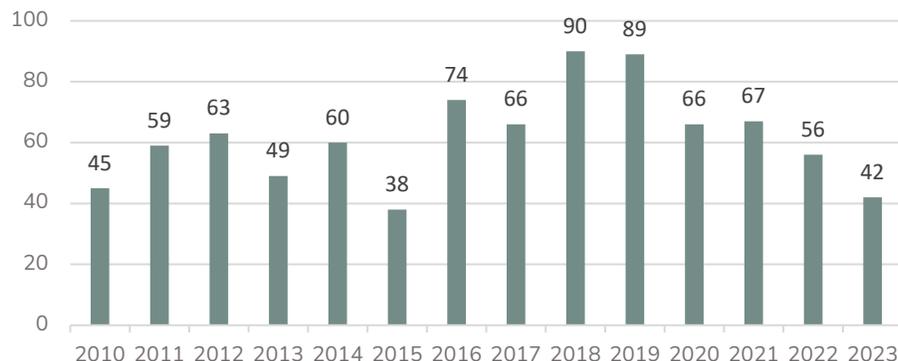


Fuente: OCHA.

- Los datos de homicidio también presentan una reducción.** El periodo enero-junio de 2023 ha sido el primer semestre de un año con el menor número de homicidios desde que comenzó la implementación del Acuerdo de Paz con 42 homicidios. La gráfica a continuación muestra dicha tendencia:



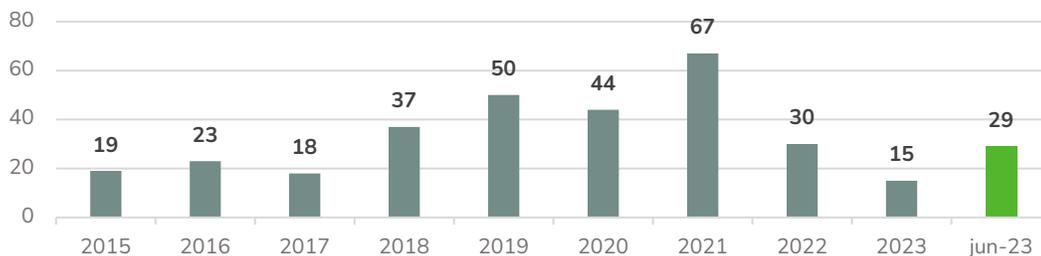
Número de homicidios en la subregión PDET
Catatumbo (2010-2023)



Fuente: SIEDCO – Policía Nacional

- Según datos del Ministerio de Defensa, hasta junio de 2023 se han denunciado 29 casos de extorsión en el Catatumbo. **De continuar con esta tendencia, el año cerraría con cerca de 58 casos, lo que lo convertiría en el segundo año con mayor número de registros desde 2015.**

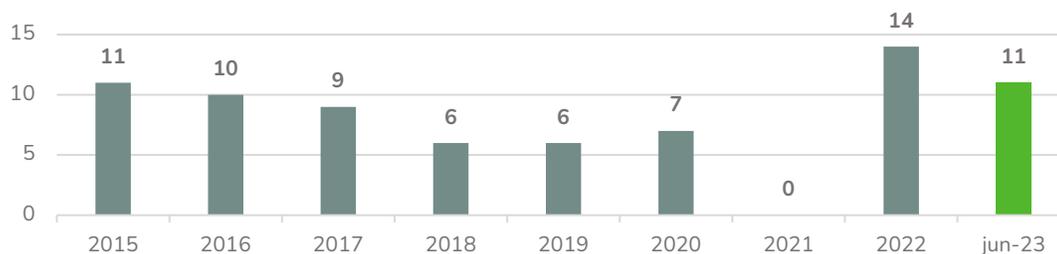
Casos de extorsión en los municipios PDET de
Catatumbo (2015 - junio 2023)



Fuente: Ministerio de Defensa

- El secuestro en la región muestra una tendencia al alza. La gráfica a continuación.

Casos de secuestro extorsivo en los municipios
PDET de Catatumbo (2015 - junio 2023)





Fuente: Ministerio de Defensa

2.2 Ideas clave de la situación de seguridad en el Catatumbo

- **El ELN y el EMC son los grupos dominantes en la región.** Estos grupos muestran una dinámica de coexistencia, que ha llevado a la disminución de la violencia letal en la región, pero al fortalecimiento de otras formas de violencia y de control territorial y social.
- **La región del Catatumbo es uno de los territorios del país en los que más se presentan ataques contra la Fuerza Pública.** Lo anterior ha derivado en una disminución de las acciones de la Fuerza Pública, pues se sienten “maniatados” y “acorralados”, lo cual ha permitido el control social de los grupos armados y su accionar político.
- **El control social de los grupos armados tiene consecuencias graves para la población y para las instituciones.** Esto se materializa en casos de extorsión y secuestro, restricciones a la movilidad, imposición de justicia de facto y de normas de conducta, así como obstáculos para el actuar de las entidades encargadas de implementar el Acuerdo en el territorio.
- **Hay expectativas por la implementación de la política de Paz Total.** Sin embargo, se alertan posibles riesgos para la población civil, debido a tensiones que puedan surgir como parte de las negociaciones y falta de garantías de seguridad para los liderazgos que participarán en la verificación de los ceses al fuego.

2.3 Contexto de la situación de seguridad en la región del Catatumbo

En el Catatumbo, la dinámica del conflicto transitó de un escenario de disputa entre grupos armados a uno de coexistencia, tras el fin del conflicto entre el ELN y el EPL (o Los Pelusos); lo anterior, como resultado de la superioridad del primer grupo armado ilegal. La consolidación de dos grupos armados –ELN, a través de su Frente de Guerra Nororiental, y el Frente 33 del Estado Mayor Central (EMC)¹⁰– como los principales actores ilegales de la región desde 2020, trajo consigo una notable reducción de la violencia letal y el impacto humanitario en esta subregión. Este tránsito de escenario se evidencia desde mediados de 2020, año en el cual es evidente el repliegue del EPL y una disminución de hechos asociados con disputas entre grupos armados ilegales.

El ELN y el Frente 33 sostienen actualmente una colaboración que les ha permitido solidificar sus prácticas de control territorial y poblacional. En comparación con años anteriores, se puede afirmar que ambos grupos han atravesado por una evolución sociopolítica impulsada por el fin de la guerra con el EPL, la disminución de acciones de la

¹⁰ Disidencia de las FARC liderada por alias Iván Mordisco



Fuerza Pública, la posibilidad de refugiarse en Venezuela y los réditos económicos que dejó la economía cocalera antes de que estallara la crisis de finales de 2022.

La alianza entre los dos grupos que hacen presencia en la región hace que se considere que no hay fronteras estrictas entre ambas organizaciones, incluso a pesar de que hay localidades tradicionalmente más influenciadas por un grupo que por otro. Estos grupos sostienen acuerdos respecto a la gestión de economías ilícitas, extorsiones y difusión de mensajes políticos; de igual forma, incurren en hechos violentos muy similares. Esta situación hace que, por ahora, no se identifique un riesgo alto de que surja una disputa entre ambas organizaciones armadas.

Al igual que en Arauca, el Catatumbo es uno de los enclaves más importantes del ELN.

Tras haber doblegado al EPL, este grupo ganó control sobre una parte significativa del territorio del Catatumbo, la franja fronteriza con Venezuela y algunos municipios aledaños (como Ábrego y La Playa). Este grupo ha encontrado en el Catatumbo un bastión estable desde el cual se incurre en varios tipos de violencia. Desde aquí también encuentran un anclaje para sus operaciones del otro lado de la frontera (Estado de El Zulia); de hecho, sus actividades en Venezuela trascienden a varios dominios de la vida pública de este país: un ejemplo de ello son las denuncias por una supuesta injerencia de esta guerrilla en un paro indígena en el municipio de Semprúm¹¹.

Por su parte, **la disidencia del Frente 33 es el eje principal del Bloque Magdalena Medio, una subestructura del EMC que tiene presencia en Catatumbo, Bajo Cauca, Sur de Bolívar y el Nordeste Antioqueño.** Se trata de una disidencia de las antiguas FARC, cuyo crecimiento ha sido acelerado y exitoso, en parte por haberse mantenido al margen de la disputa entre el ELN y el EPL¹², y por el hecho de que el grupo está presuntamente involucrado en el tráfico de cocaína. Los principales líderes del EMC se refugian en Venezuela, ante la persecución por parte de la Fuerza Pública, luego de que el grupo se adjudicara el atentado contra el expresidente Iván Duque, y un ataque con explosivos en el sur de Bogotá¹³.

De forma mucho más marginal, se mantienen algunos reductos del EPL concentrados en Ocaña y Ábrego. Según cálculos de la Fuerza Pública, mientras que su pie de fuerza fue de cerca de 500 integrantes en febrero de 2018, para diciembre de 2021, se contabilizaron

¹¹ Infobae. El ELN financia un paro de indígenas que exige la salida de un alcalde y reclama el lugar de una alcaldesa presa por narcotráfico. 17 de abril de 2022. Obtenido de: <https://www.infobae.com/america/venezuela/2022/04/17/el-eln-financia-un-paro-de-indigenas-que-exige-la-salida-de-un-alcalde-y-reclama-el-lugar-de-una-alcaldesa-presa-por-narcotrafico/>

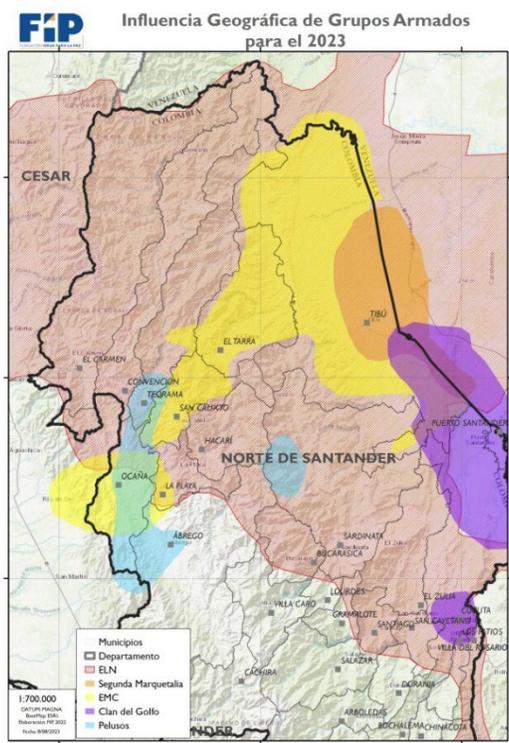
¹² Defensoría del Pueblo. Alerta Temprana 004-21. 2021.

¹³ El Tiempo. Los movimientos de 'Jhon Mechas', el 'enemigo número uno' de Colombia. 11 de abril de 2022. Obtenido de: <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/jhon-mechas-expediente-contra-el-jefe-disidente-senalado-de-atentados-664414>

cerca de 80¹⁴, disminución que valió su recategorización de GAO a GDO¹⁵ y que fueran considerados un grupo ya desarticulado. Ante la pérdida casi total de capacidad militar y control poblacional, este grupo atraviesa un momento de criminalización donde su actividad principal es la extorsión.

De acuerdo con las entrevistas realizadas, **hay alerta por una presunta intención del Clan del Golfo - AGC de ingresar al Catatumbo. Aunque no hay evidencia de que esto esté sucediendo efectivamente, sí existe una pequeña subestructura de este grupo que opera en El Zulia y la zona rural de Cúcuta, donde se enfrenta ocasionalmente con el ELN¹⁶.** Por último, se denuncia la intención de la Segunda Marquetalia (SM) por, igualmente, hacer presencia en el Catatumbo. Una eventual disputa entre la SM –que operaría bajo el nombre Comando Danilo García en Venezuela– y alguno de los dos grupos dominantes en la región es un riesgo latente.

Mapa de influencia de Grupos Armados Ilegales en 2023



Fuente: FIP

¹⁴ Ministerio de Defensa. Informe de empalme del Ministerio de Defensa. Junio de 2022. Disponible en: https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Sobre_el_Ministerio/Atencion/transparencia/EmpalmeMolano/EmpaleMindefensaCentralizado.pdf

¹⁵ GAO: Grupo Armado Organizado

GDO: Grupo Delictivo Organizado

¹⁶ RCN Radio. Enfrentamientos entre ELN y 'Clan del Golfo' dejan dos muertos en zona rural de Cúcuta. 10 de octubre de 2022. Obtenido de: <https://www.rcnradio.com/colombia/santanderes/enfrentamientos-entre-eln-y-clan-del-golfo-dejan-dos-muertos-en-zona-rural-de>



La violencia del Catatumbo se amplifica fuertemente a otros municipios que, a pesar de no ser parte estricta de la subregión PDET, comparten su situación de orden público, como Ocaña, Ábrego, La Playa, Puerto Santander, El Zulia y la zona rural de Cúcuta. En estos municipios se presenta una intensificación de hechos violentos¹⁷.

A pesar de que no hay alertas por desplazamientos forzados ni confinamientos, muchas otras violencias afectan seriamente la cotidianidad de la población y son muestra de la sofisticación de prácticas de control poblacional. En primer lugar, **los grupos armados de esta región se caracterizan por su agresividad contra la Fuerza Pública**. De hecho, durante 2022, Norte de Santander fue el segundo departamento con mayor número de miembros de la Fuerza Pública heridos o asesinados en todo el país (132 hechos), solo superado por Antioquia (137)¹⁸. En ese año, los ocho municipios del Catatumbo concentraron el 70% de los ataques en ese departamento. Hasta junio de 2023 el panorama es similar, a pesar de que hay indicios de una disminución de ataques contra la Fuerza Pública como resultado de la política de Paz Total. En este periodo, el Catatumbo concentró el 83% de los ataques en Norte de Santander. A pesar de que la frecuencia de estos ataques ha disminuido por la entrada en vigencia de un cese al fuego bilateral con el EMC en el primer semestre del año, y la activación de otro cese al fuego con el ELN a inicios de agosto, aún se presentan hechos como el perpetrado en El Carmen, en el que fallecieron 10 militares.

Las agresiones contra la Fuerza Pública tienen como consecuencia una menor actividad de la misma en toda la región, incluyendo las cabeceras municipales, donde es poco común ver patrullajes. Para los habitantes, la inminencia de ser asesinado por un francotirador, un ataque con explosivos o una emboscada ha desincentivado las labores de vigilancia y control por parte de los uniformados, en otras palabras, “están encerrados y acorralados”. Tanto ha sido así que los grupos armados encuentran la comodidad, por ejemplo, de realizar actos propagandísticos como aquel ocurrido en frente de la alcaldía de Tibú en julio de 2022¹⁹.

En este contexto, ambos grupos armados han encontrado un escenario propicio, no solo para fortalecer sus capacidades bélicas, sino para desplegar acciones no violentas para cumplir sus objetivos políticos. Un ejemplo es la construcción de un puente en la vereda Barrancas de Tibú²⁰ y la entrega de regalos²¹ por parte del Frente 33 del EMC. Este tipo de

¹⁷ Ver por ejemplo, la más reciente alerta temprana para el departamento, emitida en junio de 2023 y concerniente a la situación de Ábrego – AT 026-2023.

¹⁸ Base de datos de Ataques a la Fuerza Pública del Ministerio de Defensa Nacional.

¹⁹ El Tiempo. ¿Qué es lo que está pasando en Tibú con las disidencias de las Farc? 15 de julio de 2022. Obtenido de: <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/video-de-las-disidencias-de-las-farc-patrullando-en-la-alcaldia-de-tibu-687561>

²⁰ Noticias Caracol. Disidencias de las FARC hicieron polémica inauguración de un puente y una vía en Tibú. 17 de junio de 2023. Obtenido de: <https://noticias.caracoltv.com/colombia/disidencias-de-las-farc-hicieron-polemica-inauguracion-de-un-puente-y-una-via-en-tibu-rg10>

²¹ El Espectador. Disidencias de las Farc aparecieron en el caso urbano de Tibú entregando regalos. 27 de septiembre de 2022. Obtenido de: <https://www.elespectador.com/colombia/mas-regiones/disidencias-de-las-farc-aparecieron-en-el-caso-urbano-de-tibu-entregando-regalos/>



acciones buscan legitimar la lucha armada ante los habitantes y reforzar el carácter político de los grupos.

Otra acción emblemática de los grupos es la suplantación de la justicia, lo que se asocia con secuestros, amenazas y homicidios selectivos. Ambos grupos se encargan de “castigar” a aquellas personas señaladas de ser ladrones²², extorsionadores, expendedores de estupefacientes²³ o consumidores. Las víctimas de estos señalamientos son sujetas a tratamientos humillantes, trabajos forzados²⁴, retenciones²⁵, amenazas, desplazamientos y asesinatos. Para el caso del Frente 33 del EMC, se conoce de “campos de rehabilitación” a los que son llevados forzosamente consumidores de droga. A estos campos también estarían llegando personas envueltas en riñas y población LGBTI.

Por su parte, **en la región, el secuestro va en aumento.** No solo la extorsión y la suplantación de la justicia es fuente de este delito, sino que también son víctimas aquellas personas de ser acusadas de informantes de la Fuerza Pública²⁶. La tendencia al aumento viene de 2022, año en el que ocurrieron 14 casos. **Hasta junio de 2023 se registran 11 casos, y, al igual que ocurre con la extorsión, con esta tendencia, el año podría cerrar con alrededor de 22 casos, es decir el año con la cifra más alta desde 2015.**

Entre otros impactos humanitarios se cuenta el reclutamiento forzado de Niños, Niñas y Adolescentes (NNA), amenazas y homicidios en contra de líderes sociales, los desplazamientos forzados masivos por cuenta de combates con la Fuerza Pública, y los retenes ilegales. En las entrevistas realizadas, una de las preocupaciones más notorias se debe a las restricciones a la movilidad que han paralizado particularmente la acción institucional. Los grupos armados impiden el tránsito de vehículos con vidrios polarizados y a motociclistas con casco. Los entrevistados también denuncian que en el territorio la movilidad está restringida entre las 10:00 p.m. y 5:00 a.m.

Como consecuencia de lo anterior, la cooperación internacional y las instituciones públicas han visto restringidas sus actividades. En primer lugar, por la prohibición explícita por parte de los grupos armados para acceder al terreno²⁷, allí se identifica que las organizaciones más involucradas en la denuncia de violaciones a derechos humanos son las más “sancionadas”. En segundo lugar, por el constante robo de vehículos en las vías principales. Entre las víctimas del robo de vehículos se cuentan, por lo menos: la ONU, MAPP-OEA, la

²² En este comunicado el Frente 33 anuncia que verificará la posesión de las motos como una medida para frenar el robo de estos vehículos: <https://www.facebook.com/watch/?v=645315867038843>

²³ Presunto expendedor de droga: https://www.facebook.com/watch/?ref=search&v=1096387171128782&external_log_id=0d02fbb6-767b-4f6a-b3e2-7abf1b811fd&q=expendedor%20droga%20catatumbo

²⁴ Área Cúcuta. Jóvenes en Catatumbo son obligados a barrer al ser presuntos consumidores. 17 de agosto de 2022. Obtenido de: <https://www.areacucuta.com/jovenes-en-catatumbo-son-obligados-a-barrer-al-ser-presuntos-consumidores/>

²⁵ Retención de presunto ladrón: <https://www.facebook.com/groups/1860513010888005/posts/3365515353721089/>

²⁶ Presunto caso denunciado por las FARC: https://www.facebook.com/watch/?ref=search&v=398668409023089&external_log_id=4a46c6ba-d62a-4726-ba3d-4a40a947c775&q=video%20frente%2033

²⁷ Un caso identificado fue el de la ARN, institución a la que le fue prohibida la atención directa a los excombatientes de las FARC en al menos 4 municipios.



ART, alcaldes, líderes sociales con esquemas de seguridad, y empresas petroleras. Las autoridades locales han expresado la gran dificultad que tienen para desarrollar su labor, de hecho, al menos dos alcaldes despachan hoy desde Cúcuta por amenazas en su contra²⁸.

2.4 Paz Total

La política de Paz Total en el Catatumbo está marcada por **tres aspectos: el cese al fuego bilateral con el ELN, el rol protagónico de los líderes del Frente 33 del EMC, y los obstáculos para la participación de la sociedad civil en ambos procesos de diálogo.**

En primer lugar, **hay una alta expectativa porque el cese al fuego pactado con el ELN, que se extenderá hasta enero de 2024, disminuya algunos hechos de violencia**, en particular los ataques a la Fuerza Pública y los combates con esta, hechos que han generado algunos desplazamientos forzados. Por ahora, no es claro cuál será la actitud frente a los secuestros y extorsiones perpetradas por este grupo. Los procesos o intentos de cese al fuego del primer semestre de 2023 no significaron cambio alguno en la región.

En segundo lugar, **alias ‘Andrey’, uno de los jefes más importantes del Frente 33, ha tomado un rol protagónico a nivel nacional en medio de los acercamientos con el Gobierno Nacional.** De hecho, se espera que ‘Andrey’ sea quién lidere la delegación del EMC en la mesa de negociación que está próxima a ser instalada.

En tercer lugar, **hay muchas inquietudes sobre la forma en la que tendrán lugar los diferentes mecanismos de participación de la sociedad civil en el marco de la Paz Total.** En primer lugar, las tensiones entre los distintos procesos sociales pueden convertirse en un obstáculo para que los procesos de participación se articulen a nivel regional. Por ejemplo, un grupo de organizaciones creó una mesa específica para la Paz Total que no incluye a todas las principales organizaciones de la región. También hay denuncias por presiones que inevitablemente provendrán de los grupos armados para que líderes u organizaciones hagan parte de uno u otro proceso de participación. Aquí será clave para el Gobierno el poder anticiparse en regiones donde coincidirán dos negociaciones políticas simultáneas.

Hay malestar por la poca representación del Catatumbo en la mesa de negociación con el ELN. Se cree que pudo haber acción con daño al generar altas expectativas de participación regional que no están siendo correspondidas en el Comité Nacional de Participación. Algo similar ocurre con el diálogo con el EMC, en el que la comunidad espera tener un rol determinante en la verificación del cese al fuego.

Por último, también **existe la sensación de que cada vez es más difícil denunciar hechos de violencia en la región**, en la medida en que esto perjudica los intereses del grupo armado mucho más que antes, pues compromete la visión pública de su “voluntad” con la

²⁸ El alcalde de La Playa -municipio aledaño-, renunció a su puesto por las constantes amenazas que provienen de los grupos armados.

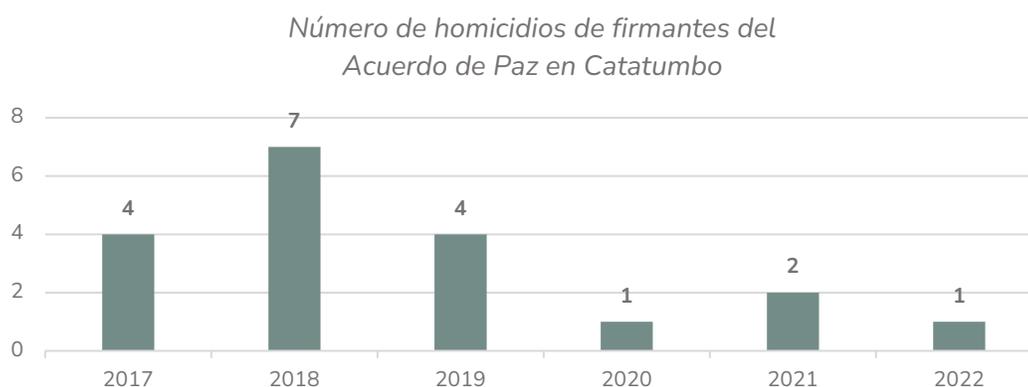


Paz Total. Algunas personas se refieren a una disminución en las denuncias públicas por este hecho, a la vez que un aumento de amenazas a líderes sociales que acusan a los grupos armados.

3. Reincorporación

3.1 Cifras de la reincorporación en Catatumbo

- En la subregión PDET Catatumbo **habitan 496 personas en proceso de reincorporación**. De estas, aproximadamente 50 se encuentran en el Antiguo Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación (AETCR) de Caño Indio, ubicado en el municipio de Tibú²⁹.
- **487 personas (98%) tienen acceso a un proyecto productivo desembolsado**; tres proyectos colectivos benefician a 50 personas y 371 proyectos individuales benefician a 437 personas³⁰.
- **Se han presentado 19 homicidios de personas en proceso de reincorporación en la región**. La gráfica a continuación muestra el histórico de homicidios en Catatumbo, desde la firma del Acuerdo.



Elaboración propia. Fuente: FGN. Respuesta a derecho de petición con radicado 20235760003571.

3.2 Ideas clave para la reincorporación en Catatumbo

- **El proceso de reincorporación se caracteriza por ser disperso**. Las condiciones geográficas de la región, el déficit en la infraestructura vial y el control social ejercido por los grupos armados que hacen presencia en el territorio, dificultan la consolidación de procesos organizativos de firmantes del Acuerdo, así como la consolidación de liderazgos políticos entre los reincorporados.

²⁹ ARN. Respuesta a derecho de petición con radicado OFI22-025068.

³⁰ *Ibid.*



- **Los proyectos productivos de reincorporación no son sostenibles.** Como en la mayoría de subregiones PDET, el principal obstáculo para la sostenibilidad del proceso de reincorporación tiene que ver con la informalidad en la tenencia de la tierra y con la consolidación de procesos de comercialización.
- **La situación de seguridad es un obstáculo para la reincorporación.** Además de los homicidios contra firmantes del Acuerdo en la región, en algunos municipios, el control que ejercen los grupos armados “prohíbe” la entrada de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) o el contacto de esta agencia con los firmantes. También, se reportan intentos de reclutamiento por parte de grupos armados.

3.2 Contexto de la reincorporación en Catatumbo

Como se evidencia en otros territorios del país, **la dispersión en la reincorporación ha traído consecuencias negativas para el proceso: en primer lugar, para los participantes, la tendencia del proceso hacia ‘lo individual’ limita la sostenibilidad de los proyectos productivos y hace más difícil el acompañamiento institucional; también, los entrevistados señalan que la dispersión del proceso ha hecho que no se materialicen liderazgos políticos claros entre los firmantes,** que los representen en diversas instancias de participación o en las elecciones territoriales. En ese sentido, el proceso de reincorporación se percibe como fragmentado.

De acuerdo con algunos entrevistados, la dispersión entre los firmantes del Acuerdo también obedece a las limitaciones que tienen los excombatientes para reunirse y consolidar apuestas en común, debido –no solo al control social de grupos armados en la región– sino a las dificultades geográficas y las malas condiciones de la infraestructura vial que hace que los firmantes solo puedan reunirse esporádicamente. Por su parte, los entrevistados señalan que como consecuencia de la dispersión en el proceso, hoy en día, muchos de los reincorporados se radicaron en la ciudad de Cúcuta.

Otro de los retos de la reincorporación en la región es la sostenibilidad de los proyectos productivos. Al respecto, si bien casi la totalidad de los firmantes en el Catatumbo ha recibido el desembolso de un proyecto productivo, este indicador no da cuenta de la sostenibilidad financiera de los proyectos entregados, y de que estos contribuyan efectivamente a la generación de ingresos de los reincorporados. Por el contrario, **los entrevistados mencionaron que los proyectos productivos no son sostenibles, debido a las barreras que existen en el territorio para acceder a la tierra o a las carencias en términos de infraestructura vial, lo que limita la comercialización de los productos.** De acuerdo con las entrevistas realizadas, a las dificultades para la sostenibilidad de los proyectos productivos, se le suman las condiciones climáticas de la región que afectan especialmente las líneas de producción agrícola y consecuencias de la pandemia por



COVID – 19, que afectaron gravemente la comercialización de los proyectos productivos desembolsados, cuando estos eran incipientes.

Respecto a este problema, las estrategias para buscar la sostenibilidad de los proyectos se han concentrado en una oferta de asistencia técnica, que la ARN ha ofrecido en articulación con el SENA, instituciones educativas del territorio o con autoridades locales; sin embargo, estas acciones de asistencia técnica son percibidas por los beneficiarios como insuficientes. También, ante esta problemática, algunos de los entrevistados señalan que –a nivel nacional– la ARN ha tomado la decisión de “inyectar” con recursos algunos proyectos productivos colectivos, con el fin de ayudar a que logren el cierre financiero o el punto de equilibrio.

Adicionalmente, también se han tomado acciones para la adjudicación de predios a personas en proceso de reincorporación, a través de las vías institucionales dispuestas para este fin. De estas, **los entrevistados destacan como significativa la entrega de un predio en poder de la Sociedad de Activos Especiales (SAE) que se adjudicó a firmantes del Acuerdo en una zona rural cercana a la ciudad de Cúcuta;** lo anterior, con el fin de apoyar proyectos productivos.

Respecto a la condición de seguridad de los reincorporados, los entrevistados reconocen – como lo muestran los indicadores– una disminución en los eventos de homicidio o de agresiones en su contra. Sin embargo, **aseguran que los reincorporados son también sujetos del control social y territorial ejercido por los grupos armados** que, para esta población, se traduce en eventos de desplazamiento o en intentos de reclutamiento; a lo anterior se le suma que los grupos armados han prohibido la entrada de la ARN a algunos municipios de la región o el contacto de la Agencia con su población beneficiaria, especialmente en los territorios de Convención, Sardinata, San Calixto y Teorama.

Por otro lado, los entrevistados señalan las afectaciones indirectas que la situación de seguridad de la región produce en el proceso de reincorporación. Por ejemplo, se menciona que la ARN había concertado la apertura de oportunidades de empleo para los reincorporados con las empresas constructoras KMA y AMG; sin embargo, **debido a las agresiones de grupos armados en contra de trabajadores de estas empresas, estas interrumpieron su actividad en el territorio y, por lo tanto, se perdió la oportunidad de acceso a empleo.**

Por otro lado, entrevistados señalaron agresiones sistemáticas no solo contra la población en proceso de reincorporación, sino contra la población reintegrada como parte de los procesos de desmovilización que se dieron tras la Ley de Justicia y Paz.

Respecto al AETCR Caño Indio, la ARN afirma que, en él, habitan unas 50 personas en proceso de reincorporación; sin embargo, reconocen que estos no permanecen todo el tiempo en el Espacio Territorial. **Tres elementos caracterizan la situación del AETCR**



Caño Indio; primero, la construcción de obras de infraestructura que habían sido reclamadas por la población del Espacio Territorial, como es el caso de la electrificación del AETCR que, incluso, había sido reclamada con vehemencia por los firmantes durante el encuentro que el proyecto desarrolló virtualmente durante 2020.

En segundo lugar, de acuerdo con los entrevistados, en **el AETCR de Caño Indio se han desarrollado acciones que contribuyen a la reincorporación comunitaria**, especialmente por la construcción de obras de infraestructura en las que han aportado tanto comunidades como reincorporados; este es el caso de centros de atención para la primera infancia, escuelas y obras de pequeña infraestructura vial, que se suman a los beneficios que tiene para la población aledaña la electrificación del AETCR o la oferta de servicios de salud que llega a los reincorporados.

Sin embargo, un tercer elemento pone en riesgo los avances en los dos anteriores; este tiene que ver con el hecho de que **el AETCR Caño Indio espera ser trasladado**, lo cual puede implicar que la infraestructura construida en el predio actual se desperdicie y que las acciones realizadas que contribuyen a la reincorporación comunitaria se pierdan. Hasta el momento, respecto al proceso de traslado, se ha identificado un predio a 2,4km de distancia del actual; sin embargo, aunque se ha avanzado en los trámites para la adquisición de un nuevo predio, aún se presentan obstáculos jurídicos para la adjudicación.

Finalmente, a pesar de que el territorio del Catatumbo ha sido clave en procesos de reconocimiento de responsabilidad y de contribución a la verdad por parte de comparecientes de Fuerza Pública, especialmente en el Caso 003, entrevistados de la ARN afirman que las disposiciones del Plan Nacional de Desarrollo que le dan a la Agencia la responsabilidad de ofrecer atención a esta población, aún no se materializan en instrucciones para los funcionarios que están en territorio.

4. Solución al problema de las drogas ilícitas

4.1 Cifras relacionadas con el problema de las drogas ilícitas en el Catatumbo

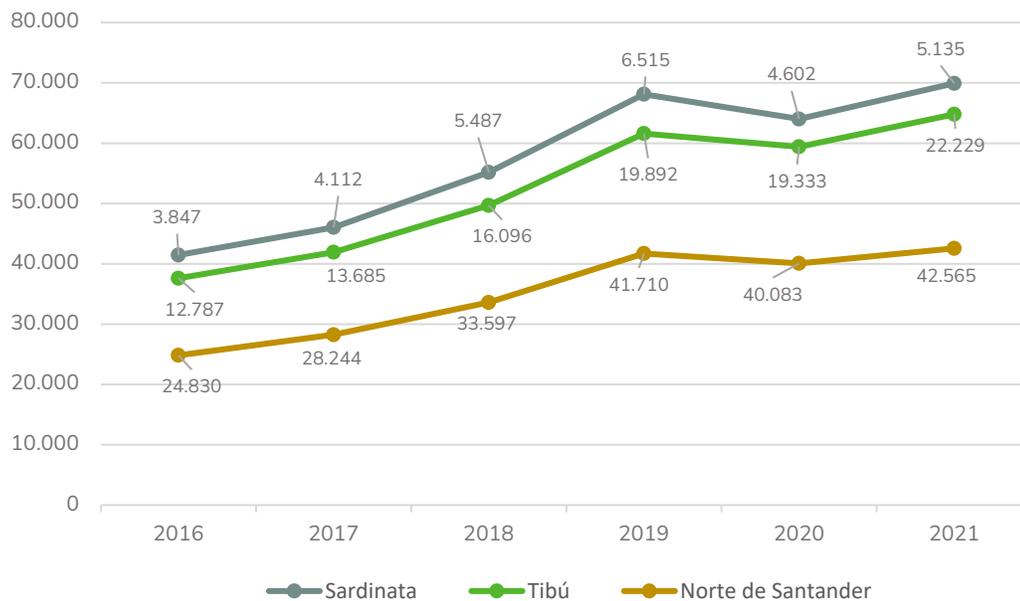
- De acuerdo con el último [Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos](#) de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), la Región Pacífico y la Región del Catatumbo son las que reportan mayor tasa de cultivos de coca. **Para el caso específico del Catatumbo, las hectáreas de coca en el 2020 eran 40.116, mientras que para el 2021 ascendieron a 42.576, lo que representa un incremento del 6%³¹.**
- **El Catatumbo es la segunda región con más áreas sembradas con cultivos de coca, aportando el 21% del total nacional.** Además, el municipio de Tibú es el que mayor

³¹ UNODC. Monitoreo de territorios afectados por cultivos. 2021.



concentración de cultivos de coca tiene en Colombia, con cerca de 22.000 hectáreas. Esto corresponde al 52% de las hectáreas sembradas en la región. La gráfica a continuación muestra el número de hectáreas de cultivos de coca en la región.

Cultivos de coca en Norte de Santander (2016 - 2021)



Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia.

- Para UNODC, el incremento de los cultivos de la coca en el Catatumbo responde a tres fenómenos: i) el bajo costo de la gasolina en Venezuela (sustancia necesaria para la fabricación de la pasta base de coca), ii) el bajo costo de la mano de obra para siembra, cosecha, refinado y transporte, en los cuales juega un papel protagónico el enorme flujo de refugiados venezolanos, y iii) los graves problemas de seguridad asociados a la diversificación en las actividades criminales realizadas por grupos ilegales³².
- El [Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos \(PNIS\)](#) es hoy la única estrategia para reducir la dependencia económica de este tipo de cultivos. De acuerdo con la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos de la ART (DSCI), en el Norte de Santander hay 2.919 familias inscritas al PNIS, de las cuales 2.330 se encuentran activas, todas en dos municipios del Catatumbo (Tibú y Sardinata)³³.

³² UNODC. Monitoreo de territorios afectados por cultivos. 2021.

³³ ART Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos. Respuesta a derecho de petición. Radicado No. 20236000095501. 31 de julio de 2023



- De las familias vinculadas a PNIS, **2.030 son cultivadores (69,5%), 231 no cultivadores (7,9%), y 658 recolectores (22,5%)**. Por su parte, **2.617 son de Tibú (89,6%) y 302 se encuentran en Sardinata (10,3%)**.
- De acuerdo con la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos, **tan solo se reportan 298 beneficiarios con recursos comprometidos con proyectos productivos de ciclo corto, que equivalen a \$254.6 mil millones**. Estos recursos se han destinado principalmente a cultivos de arroz, avicultura, cacao, caña de azúcar y panela, cultivos de maracuyá, ovinocultura, palma de aceite, piña, piscicultura, porcicultura, y ganadería silvopastoril, así como a otras iniciativas productivas que no son agrícolas, pecuarias o forestales. El total de recursos invertidos por el Plan de Atención Inmediata del PNIS es de un billón 342 mil millones.
- Frente al avance del PNIS, a corte de junio de 2023 y teniendo en cuenta las familias activas y retiradas:
 - 79,1% (1.789) de las familias tiene al menos un pago de Asistencia Alimentaria Inmediata.
 - 15,3% (1.703) cuenta con la totalidad de los pagos.
 - 59% (1.344) contó con recursos ejecutados para asistencia técnica integral.
 - 51% (1.165) fue beneficiaria de proyectos de seguridad alimentaria.

Sin embargo, sólo el 3,8% cuenta con recursos ejecutados en proyectos de ciclo largo³⁴.

- **Norte de Santander es el departamento con mayor número de familias retiradas** con un porcentaje del 25,1%, en cuanto al nivel nacional los retirados en Norte de Santander representan el 5%³⁵.
- **En 2022, se erradicaron 2.043 ha de hoja de coca en el Catatumbo³⁶.**
- **Una de las promesas del actual Gobierno y su nueva Política de Drogas es cambiar el enfoque de la lucha contra las drogas**. Esto quiere decir que los campesinos no serán el objeto de los operativos de la Fuerza Pública, sino que esta se enfocará en incrementar incautación, interdicción y destrucción de maquinaria para el procesamiento de drogas ilícitas. **No obstante, los datos sobre incautaciones de cocaína en Norte de Santander entre enero y julio del 2022 corresponden a 21.510 kilogramos incautados**, mientras que para el mismo periodo del 2023 equivale a

³⁴ ART Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos. Respuesta a derecho de petición. Radicado No. 20236000095501. 31 de julio de 2023

³⁵ ART Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos. Respuesta a derecho de petición. Radicado No. 20236000095501. 31 de julio de 2023

³⁶ Ministerio de Justicia. Observatorio de Drogas de Colombia. Consultado el 3 de agosto de 2023.



17.723 kilogramos. Es decir, **se incautaron 3.787 kg menos de cocaína**. En materia de la destrucción de infraestructura para la producción de drogas ilícitas, mientras que durante enero a julio del 2022 se destruyeron 275 unidades, en el mismo periodo del 2023 se destruyeron 416 unidades. Es decir, se destruyeron 141 unidades más en el mismo periodo de tiempo³⁷.

4.2 Ideas clave sobre el problema de las drogas en Catatumbo

- **La presencia de cultivos de coca en el Catatumbo ha sido históricamente grave.** El Catatumbo es la segunda región con mayor cantidad de cultivos de coca en el país y Tibú es el municipio con más concentración de estos cultivos. Además, los operativos de erradicación por parte de la Fuerza Pública también se han reducido significativamente.
- **La crisis del mercado de la coca es, al tiempo, una crisis humanitaria que hay que atender y una oportunidad para aprovechar.** En Catatumbo, el grave impacto humanitario de la crisis cocalera ha incrementado la voluntad del campesinado para sustituir los cultivos de coca por economías lícitas. Esta es una gran oportunidad para mejorar la efectividad y sostenibilidad del PNIS en los territorios, así como re-priorizar esfuerzos que se extiendan a más familias cocaleras que no fueron consideradas por el PNIS al no estar ubicadas en Tibú o Sardinata.
- **La crisis de la coca ha tenido impacto en las dinámicas del conflicto.** Ha exacerbado otro tipo de dinámicas criminales como el narcomenudeo y el microtráfico, además, según testimonios de líderes del territorio, ha contribuido al aumento del consumo de sustancia psicoactivas.

4.3 Contexto de la situación de cultivos ilícitos en el Catatumbo: la crisis de la coca

El Catatumbo es una de las regiones más afectadas por la llamada crisis de la coca. La dependencia de varias comunidades frente a los cultivos de coca y la ausencia de compradores del producto ha creado una grave situación humanitaria en la región. De acuerdo con información recolectada por la FIP durante el 2023, **una de las hipótesis que explican la crisis de la coca es que, con la caída de alias “Otoniel”, los grupos narcotraficantes se han movido hacia el sur del país, restringiendo los mercados económicos en torno a la hoja de coca en el Catatumbo.** En la región, los meses que siguieron la captura de Otoniel, se empezaron a conocer las rutas del narcotráfico, específicamente aquellas ubicadas en la Costa Atlántica y Venezuela. También hubo capturas en el Catatumbo que, sumadas a la presencia de actores armados que controlan las rutas de narcotráfico, desincentivaron el ingreso de más compradores. De acuerdo con

³⁷ Bases de datos públicas. Ministerio de Defensa. Seguimiento a indicadores de seguridad y resultados operacionales. 2023.



entrevistas hechas en la región, a partir de enero del 2022, no hubo más compra de pasta base de coca a pequeños cultivadores y tan solo se hacían compras cada tres meses a cultivadores grandes.

Esta crisis también se puede explicar por la sobreproducción de cultivos en el territorio.

De acuerdo con algunos entrevistados, los cultivos de coca han venido creciendo, aumentando la oferta al tiempo que disminuye la demanda. Esto se suma a que, durante la pandemia por COVID – 19, no hubo suficiente vigilancia en el territorio; esto hizo que una gran cantidad de droga llegara hasta Centro América, donde está actualmente represada en países de tránsito.

Como un alivio para esta crisis, algunos líderes del territorio mencionan que la DSCI decidió desembolsar \$2.000.000 para algunas familias, con el fin de garantizar una atención inmediata ante la crisis; según dichos líderes, este monto, se descontará del presupuesto destinado para los demás componentes del PNIS. Lo anterior, si bien es destacable como propuesta ante la crisis, también preocupa por el hecho de que el presupuesto asignado para transformar las condiciones económicas de las familias cultivadoras en el mediano y corto plazo, se destinará en una medida de corte mucho más asistencial.

En las entrevistas, también se identificó que, además de la crisis de la coca, en el territorio han crecido otro tipo de fenómenos sociales. **La población consultada considera que el consumo de sustancias psicoactivas de uso ilícito se ha incrementado significativamente.** Así mismo, el alto represamiento de coca ha hecho que los comerciantes llamen la atención sobre la comercialización de la sustancia en pequeñas cantidades, hecho que incentiva dinámicas de microtráfico y narcomenudeo, especialmente en ciudades como Cúcuta. **Una gran dificultad es que el consumo no está siendo evaluado ni observado en el territorio,** por lo que no se puede saber si el aumento de dicho fenómeno se corresponde con el represamiento de la coca.

A los efectos de esta crisis se suman los limitados resultados del PNIS a seis años de su implementación. La población entrevistada considera que **muchas familias inscritas en el Programa no están satisfechas,** y se presentan continuos reclamos sobre las demoras y retrocesos en la implementación del Programa, así como sobre la transparencia y eficiencia de los operadores. En Caño Indio, por ejemplo, para poder construir la Zona Veredal Transitoria de Normalización –ahora AETCR– se requería que no hubiese cultivos de coca alrededor de la zona. **Cerca de 196 familias firmaron de manera voluntaria la sustitución de cultivos, pero, hasta la fecha, no se ha cumplido con la totalidad de entregas para el proyecto a corto plazo del PNIS.** Esto ha generado fuertes frustraciones entre la comunidad, desconfianza institucional e incluso riesgos para los líderes sociales que promovieron el PNIS en su momento.



Sobre las nuevas directrices de la política de sustitución, **funcionarios de la DSCI aseguran que el Gobierno Nacional quiere plantear dos medidas para cumplir a las familias inscritas en el PNIS**, así como a las nuevas familias que se adhieran al Programa: **la primera está relacionada con la conservación del medio ambiente, y la segunda refiere al desarrollo de proyectos agroindustriales**, de acuerdo con las líneas investigativas de la Universidad del Catatumbo, que se construirá en El Tarra. De igual forma, aseguran que, mientras la política de sustitución anterior giraba en torno al cultivo de uso ilícito, para la nueva política el problema no es el cultivo de uso ilícito, sino el ingreso que ese cultivo deja al campesino. En ese sentido, la nueva política asegura que las familias vinculadas no se pueden limitar a Tibú y Sardinata, sino que el programa se ampliará a El Tarra, Convención, San Calixto, Hacarí, Cúcuta, El Zulia, Abrego, y Teorama. De igual forma, **se espera que la nueva política del Gobierno Nacional recupere la lógica territorial con la que se pensó el PNIS en La Habana**, la cual se desvirtuó en la implementación; por eso, **la nueva política es colectiva y no será solamente para los cultivadores**. Además, también se encargará de construir una metodología de sustitución que se centra en la reconversión productiva, asegurando que el campesino no solo se quede con la materia prima. Esto requiere infraestructura (maquinaria e industria) y líneas de comercialización.

A pesar de la crisis humanitaria, existe una opinión recurrente sobre la ventana de oportunidad para la sustitución de cultivos ilícitos en el Catatumbo, más aún con los acuerdos de la Asamblea Cocalera realizada en diciembre del 2022. Los campesinos están apostando por cultivos sustitutivos como cacao y aguacate, pero aún no se evidencia una coordinación ni resultados entre el Gobierno, la industria y la comunidad. Desde el territorio, se insta a que el Gobierno llegue a la región con acciones robustas para sustituir sosteniblemente el cultivo de coca.

5. Víctimas del conflicto

5.1 Cifras sobre la política de víctimas en Catatumbo

- En Catatumbo, hay **86.690 víctimas sujetas de atención**. De estas, se han **indemnizado 7.056 personas (8,14%)**³⁸. Este porcentaje hace del territorio la segunda subregión PDET en la que la indemnización avanza de manera más lenta, solo superada por el PDET Chocó.
- En la subregión, **hay 5 Sujetos de Reparación Colectiva (SRC) identificados**. La tabla a continuación muestra el avance en la ruta de reparación colectiva³⁹.

³⁸ UARIV. Ficha estratégica - Catatumbo. Junio de 2023.

³⁹ UARIV. Ficha estratégica - Catatumbo. Junio de 2023.



Tipo de Sujeto de Reparación Colectiva				
Etapa	Étnico	No Étnico	Organización o Grupo	Total
Identificación	0	0	0	0
Alistamiento	0	1	0	1
Diagnóstico del Daño	N/A	0	0	0
Caracterización del Daño	0	N/A	N/A	0
Diseño y formulación del PIRC	2	0	0	2
Implementación del PIRC	0	2	0	2
PIRC Implementado	0	0	0	0
TOTAL	2	3	0	5

Fuente: UARIV. Ficha estratégica - Catatumbo.

- **Todos los municipios del Catatumbo están dentro del Plan Regional de Búsqueda Catatumbo; en este Plan, están incluidas 2.786 personas y 445 solicitudes de búsqueda.** Además, la Dirección Territorial - Cúcuta de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD) formuló el Plan Regional de Búsqueda Cúcuta - Área Metropolitana y Frontera, en el que también están incluidas personas desaparecidas por hechos ocurridos en el Catatumbo; **en este plan se incluyen 1.473 personas dadas por desaparecidas y 280 solicitudes de búsqueda**⁴⁰.
- **La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) priorizó el departamento de Norte de Santander como subcaso del macrocaso 003 “Asesinatos y desapariciones forzadas presentadas como bajas en combate por agentes del Estado”.** En ese subcaso, se han adelantado procesos de aporte a la verdad y reconocimiento de responsabilidad, y la JEP emitió una resolución de conclusiones⁴¹.
- **La Secretaría Ejecutiva de la JEP ha certificado 16 Trabajos Obras y Acciones con contenido Reparador y Restaurador (TOAR) anticipados,** desarrollados por comparecientes de la JEP en Catatumbo, todos ellos desarrollados por excombatientes de las FARC-EP. Vale la pena aclarar que la certificación por parte de la Secretaría Ejecutiva no significa necesariamente que estas acciones serán tenidas en cuenta por el Tribunal para la Paz como un cumplimiento anticipado de sanciones impuestas en el futuro⁴².
- **Comunidades enteras de víctimas lograron organizarse en grupos de búsqueda como las Mujeres Buscadoras de la Paz,** pero la continuación de la desaparición forzada y el recrudecimiento del conflicto armado en la región ha impedido el avance en la búsqueda de sus seres queridos.

⁴⁰ UBPD. Respuesta a derecho de petición con radicado UBPD-1-2023-006342

⁴¹ JEP. Respuesta a derecho de petición con radicado 202302009291.

⁴² *Ibid.*



5.2 Ideas clave de la reparación integral a las víctimas en el Catatumbo

- **La reparación administrativa de las víctimas avanza de manera muy lenta y algunos procesos revictimizan a los beneficiarios.** En la región, la indemnización y la reparación están rezagadas; además, los entrevistados señalan que, en los procesos de atención a víctimas, algunos funcionarios tienen conductas inescrupulosas que revictimizan los beneficiarios.
- **Se han desarrollado procesos relevantes frente a los mecanismos de justicia transicional, pero se reclama más participación de las víctimas.** Los procesos de reconocimiento de responsabilidad y las acciones con componente restaurador desarrollados en la región son positivos; sin embargo, es pertinente fortalecer los mecanismos de participación de las víctimas en estos procesos, así como la articulación entre estos mecanismos y la política de reparación integral.
- **Los procesos de búsqueda en la región necesitan fortalecerse.** La emisión de los Planes Regionales de Búsqueda, sumadas a las medidas cautelares que expidió la JEP sobre el Cementerio Central de Cúcuta son hitos clave en la búsqueda de personas desaparecidas; sin embargo, es necesario fortalecer las capacidades de la UBPD y del Instituto de Medicina Legal para agilizar la recuperación e identificación de cuerpos. En la región, se suman los retos de la búsqueda transfronteriza que requiere de articulación con autoridades venezolanas.

5.3 Contexto sobre la reparación integral de las víctimas en el Catatumbo

Las víctimas de la subregión de Catatumbo, que fueron entrevistadas, tienen reparos respecto a las medidas de reparación integral y critican la lentitud e ineficacia en la entrega de estas. Incluso, algunas manifiestan que existe la percepción de que la indemnización se ha ralentizado con el nuevo gobierno, lo cual atribuyen a los cambios drásticos que hubo en el personal responsable de atender a las víctimas en el territorio; al respecto, **preocupa que, a junio de 2023, la UARIV reporta que se habían indemnizado apenas 65 personas en el territorio, mientras que durante todo 2022 se indemnizaron 1.239⁴³.**

Sin embargo, a pesar de lo anterior, **el cambio de parte del personal que atiende a víctimas en el territorio ha sido visto con buenos ojos** por parte de algunos sectores, pues percibían que, en los procesos de atención, se revictimizaba a los beneficiarios. Por ejemplo, algunos entrevistados mencionan que los profesionales encargados de atenderlos, los citaban mensualmente para cumplir con un indicador diario de atención, así no hubiese cambios significativos en sus procesos; también denuncian que algunos funcionarios,

⁴³ UARIV. Ficha Estratégica - Catatumbo. Junio de 2022.



inescrupulosamente, cobraban un porcentaje de la indemnización a los beneficiarios, a cambio de supuestamente acelerar el proceso.

Por otro lado, **los participantes también mencionan que la ruta de reparación colectiva está rezagada**, señalando incluso que hay sujetos identificados que, tras más de 10 años de iniciar la ruta de reparación, aún se encuentran en fase de alistamiento.

Frente a la medida de rehabilitación psicosocial, víctimas de la región señalan que la atención es insuficiente, especialmente debido a que la atención ofrecida por programas como el PAPSIVI es esporádica, mientras que ellas se encuentran en una situación de inseguridad y violencia que constantemente reactiva el malestar emocional de quienes han sufrido los hechos del conflicto. Al respecto, mencionan que la responsabilidad del acompañamiento psicosocial ha recaído en las organizaciones de sociedad civil que generan redes de apoyo, y que la oferta formal en salud mental debería concentrarse en fortalecer estos procesos.

Por otro lado, también critican **la desconexión que ha existido entre la política de víctimas y otras medidas que implementan el Acuerdo de Paz, como el PDET, el PNIS y el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR)**. Los participantes señalan que, hasta ahora, se han percibido esfuerzos entre las entidades en el territorio para articular estos mecanismos.

Sobre los mecanismos del SIVJRNR, **los entrevistados destacaron la labor que desarrolló la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV) en el territorio, así como los procesos de reconocimiento de responsabilidad que tuvieron lugar en la región, frente al Caso 003 de la JEP**. Sin embargo, hacen alusión a que **han existido obstáculos** para que las víctimas participen de los procesos que se adelantan en el marco del Sistema: primero, **aducen que la participación ante la JEP es percibida como un riesgo por las comunidades**, por lo que algunos casos abiertos por la JEP, como el 007 (Reclutamiento y utilización de Niños, Niñas y Adolescentes), tienen un déficit en términos de acreditación; segundo, **señalan que los comparecientes tienen poca claridad sobre cómo deben desarrollarse TOAR anticipados**, que no siempre han contado con la participación de las víctimas; finalmente, **señalan que los procesos de reconocimiento se han adelantado sin la suficiente preparación**, por lo que se han generado acciones de daño.

Sobre la búsqueda de personas dadas por desaparecidas, la posición de los entrevistados es ambivalente. **Mientras que algunas víctimas señalan que sí han percibido la presencia de la UBPD en el territorio** y celebran el carácter participativo de la búsqueda, **otras desconocen sus labores**. Sobre esto, además reconocen varios retos en el proceso de búsqueda: primero, las condiciones de seguridad del territorio que no siempre permiten las acciones de búsqueda; segundo, la capacidad limitada de la UBPD para cubrir la extensión del territorio del Catatumbo y el resto de Norte de Santander; tercero, las capacidades



limitadas que existen para la identificación de cuerpos por parte de Medicina Legal, pues no existen en el territorio ni en la ciudad de Cúcuta laboratorios que permitan la identificación pronta de los cuerpos recuperados por la UBPD; y cuarto, las barreras que se derivan del carácter transfronterizo de la búsqueda, que requiere de articulación con las autoridades venezolanas.

6. Situación de la población venezolana en el Catatumbo

6.1 Cifras sobre la población venezolana en Catatumbo⁴⁴

- Hay **253.911** personas refugiadas y migrantes venezolanos en Norte de Santander.
- **40%** de la población migrante del departamento se encuentra afiliada al sistema de salud. De estas, el 91% hacen parte del régimen subsidiado y el 9% restante del régimen contributivo.
- De **151.769** niños, niñas y adolescentes matriculados en el sistema educativo departamental, **18%** son venezolanos.
- A corte de febrero, existían más de **25 mil Permisos por Protección Temporal⁴⁵** listos para ser reclamados en el departamento, que tenía como fecha límite el 12 de abril de 2023.

6.2 Ideas clave sobre la situación de la población venezolana en Catatumbo

- **La apertura de la frontera ha mejorado el comercio binacional pero no ha abarcado garantías de derechos humanos y seguridad.** La apertura ha contribuido al restablecimiento de las dinámicas comerciales entre ambos países. Sin embargo, se mantienen en funcionamiento los pasos ilegales o trochas y el control de actores armados en la frontera, con impactos en la garantía de derechos humanos de la población que transita y la de acogida.
- **Las personas migrantes están expuestas a vulneraciones relacionadas con el contexto territorial.** Las limitadas oportunidades laborales y de educación que ofrece la región facilita que los migrantes se vinculen a actividades ilegales relacionadas con la economía cocalera y la explotación ilegal de carbón, así como a vincularse a las estructuradas armadas ilegales que ejercen influencia en la región.

⁴⁴ GIFMM. Reporte situacional local. GIFMM Norte de Santander enero – febrero 2023. Disponible en:

<https://reliefweb.int/report/colombia/reporte-situacional-local-gifmm-norte-de-santander-enero-febrero-2023>

⁴⁵ Es un mecanismo de regularización migratoria y documento de identificación, que autoriza a los migrantes venezolanos a permanecer en Colombia en condiciones de regularidad migratoria especial por su término de vigencia.



- **Las mujeres migrantes presentan victimizaciones particulares y diferenciadas.** Tanto en el proceso de tránsito como en los territorios de acogida, las mujeres migrantes tienen alta probabilidad de ser víctimas de abuso sexual, trata con fines de explotación sexual y explotación sexual a través de diversos mecanismos.
- **Hay incertidumbre por la falta de claridades sobre la política migratoria del Gobierno Nacional.** Si bien el flujo migratorio ha disminuido respecto a años anteriores, Colombia sigue siendo una bisagra para la salida de población con vocación de permanencia, en tránsito a terceros países, para la población pendular y para el retorno de venezolanos a su país, lo que implica un reto constante para la atención humanitaria y la garantía de derechos básicos, así como para la integración socioeconómica.

6.3 Contexto sobre la situación de la población venezolana en Catatumbo

La población migrante en la región sigue presentando diferentes retos relacionados con la garantía de derechos y de seguridad. En primera instancia, los migrantes se enfrentan a riesgos en seguridad durante el tránsito hacia Colombia a través de los pasos ilegales, por cuenta de la influencia de actores armados en la frontera. **Es importante señalar que por Norte de Santander ingresan alrededor del 90% de los migrantes al país⁴⁶.** Aunque la apertura de la frontera ha contribuido a que disminuya el tránsito por pasos ilegales, algunos migrantes señalaron que debido a los abusos de la Guardia Venezolana y a los costos financieros, prefieren usar las trochas y pagar una tarifa menor a los actores armados. **En los pasos ilegales, los migrantes son víctimas de extorsión y en algunos casos, de abuso sexual y físico.**

Por otro lado, en los territorios de acogida del Catatumbo, **los migrantes se insertan a las dinámicas locales existentes tanto en términos de seguridad, como de acceso a derechos.** En ese sentido, los riesgos de seguridad que enfrentan son similares a los de la población colombiana. **Los hombres migrantes, particularmente los jóvenes, presentan riesgo de reclutamiento por parte del ELN y las disidencias de la FARC.** Así mismo, es muy común que se vinculen a las economías ilegales que predominan en la región, tanto como “raspachines” de los cultivos de coca en la zona rural o jornaleros en las minas de carbón. Por el contrario, las mujeres migrantes enfrentan riesgos relacionados con la trata con fines de explotación sexual y la explotación sexual a través de “actividades sexuales pagas”. Adicionalmente, la población migrante es víctima de las acciones violentas que generan impacto humanitario a la población del Catatumbo, como confinamientos y desplazamientos masivos, extorsiones, fuertes normas de control social. Sobre esta situación, algunos actores entrevistados alertan por la falta de instrumentos para registrar la doble victimización de la que es víctima la población migrante.

⁴⁶ Entrevista 11. Institucionalidad. 18 de mayo de 2023. Cúcuta.



En cuanto a la garantía de derechos, **a pesar de que la mayoría de la población venezolana se ha acogido al Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV), reportan demoras en la entrega del Permiso por Protección Temporal (PPT)** por fallas en el Registro Único de Migrantes Venezolanos (RUMV) o en el registro biométrico. Las instituciones y la cooperación internacional también reportan que, debido a la alta movilidad de los migrantes dentro de Colombia, muchos no han reclamado los PPT aprobados en el departamento donde realizaron el proceso. No contar con este documento dificulta su acceso a servicios de salud, a la educación y a oportunidades laborales.

Algunos migrantes señalaron que incluso teniendo el PPT es difícil acceder a estos servicios. En el caso de los centros de salud, en ocasiones los funcionarios y entidades desconocen los beneficios del PPT para las personas migrantes y les niegan atención. Respecto a la educación, presentan dificultades para conseguir cupos escolares debido a la limitada capacidad de las instituciones de educación en los municipios del Catatumbo. Otras barreras se relacionan con la exigencia de certificados académicos, su apostillaje y la falta de capacidad y de oferta para atender a estudiantes en extraedad.

La inserción económica y laboral también configura un panorama particular para los migrantes, pues a los altos niveles de informalidad y capacidad limitada de la educación superior y educación para el trabajo del departamento, se suma la explotación laboral a la que están expuestos por la vulnerabilidad que presentan por su condición migratoria. Si bien la cooperación internacional ha volcado algunos de sus esfuerzos a las rutas de empleabilidad y al emprendimiento, se evidencia una brecha de género, en la que la mayoría de los beneficiarios de estas rutas son hombres, debido a la reproducción de los roles de género, donde las mujeres son las encargadas de los cuidados del hogar. No obstante, **se resalta la enorme participación y organización de las mujeres en escenarios locales para la construcción de paz y garantía de derechos humanos.**

Con el vencimiento del plazo para acogerse al Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV), el cual venció en mayo de 2023, y la falta de claridad del Gobierno Nacional sobre la política migratoria, **hay incertidumbre en la cooperación internacional y autoridades públicas sobre cómo va a ser la atención a la población migrante que sigue llegando, aunque en menor medida, al país.** En este contexto, los actores entrevistados manifiestan la relevancia de seguir prestando asistencia y atención humanitaria a la población migrante, pero también, de aunar esfuerzos para garantizar el acceso a la educación y la inclusión laboral a la población migrante.



Del Capitolio al Territorio es un proyecto que hace seguimiento, junto a la Comisión de Paz del Congreso de la República, a la implementación del Acuerdo de Paz en los territorios más afectados por el conflicto y la pobreza. Esta iniciativa cuenta con el apoyo financiero de la Embajada del Reino Unido en Colombia y la secretaría técnica de la Fundación Ideas para la Paz.

Más información en:

www.delcapitolioalterritorio.com

**Este documento no refleja las opiniones, posiciones o ideas de estas entidades, organismos y cooperantes, como la Fundación Ideas para la Paz y la Embajada Británica.*