

# BAJO CAUCA Y NORDESTE ANTIOQUEÑO

## Informe sobre el estado de avance

en la implementación del Acuerdo de Paz en la Subregión PDET  
Resumen Ejecutivo.

Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz  
Procuraduría General de la Nación  
Noviembre 2020



PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION

PROCUREMOS  
*la paz*

# Informe sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz en la subregión PDET Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño

## Resumen Ejecutivo



PROCUREMOS  
*la paz*

### Procuraduría General de la Nación

Fernando Carrillo Flórez  
**Procurador General**

José Alirio Salinas  
**Secretario General**

Adriana Herrera  
**Viceprocuradora General**

Elena Ambrosi Turbay  
**Procuradora Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz**

### Autores

#### Equipo Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz

Claudia Vallejo Avendaño  
José Luis Rodríguez Arévalo  
Pilar Andrea Ortega Torres  
María Camila Sacristán Carvajal  
Angélica Rocío Barbosa Salamanca  
Erika Enríquez Chacón  
Jessica Escalante Jiménez  
María Catalina Rocha Buitrago  
Patricia Paola Padilla Lara  
Carol Vanessa Barajas Ramírez  
Jessica Escalante Jiménez  
Sofía Díaz Echeverri  
Daniel Leonardo Gómez López

#### Equipo de consultores apoyados por el Programa Colombia Transforma

Carlos Córdoba Martínez  
Silvia Ayala Joya  
Andrés Eduardo González Santos  
Carlos Andrés Prieto Herrera  
Sandra Perdomo Medina  
Paula Aguirre Ospina



**Diseño y diagramación**  
The Ideas Factory



# INTRODUCCIÓN



PROCUREMOS  
*la paz*

# INTRODUCCIÓN

La Procuraduría General de la Nación, comprometida con su función de seguimiento preventivo a la implementación del Acuerdo de Paz, considera pertinente y oportuno analizar los avances y retos de la implementación del Acuerdo en las regiones con mayores afectaciones por el conflicto armado, las economías ilegales, la pobreza y la debilidad institucional. Este seguimiento es de gran relevancia si se tiene en cuenta que, uno de los principales objetivos del Acuerdo de Paz, es generar las condiciones de desarrollo social y económico, de participación política y ciudadana y de seguridad que contribuyan a la construcción y sostenibilidad de la paz territorial y a la reconciliación.

Desde 2019, la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz ha venido fortaleciendo las herramientas y el equipo para este seguimiento territorial que, junto con el invaluable apoyo de la cooperación internacional, permitió trabajar en la elaboración de cinco informes territoriales sobre la implementación del Acuerdo de Paz en las subregiones PDET de Sur de Bolívar, Chocó, Pacífico y Frontera Nariñense, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño y Catatumbo, enfocados en identificar los avances y desafíos más importantes en cada una de las subregiones priorizadas.

Para elaborar cada uno de los informes, este ente de control solicitó información a entidades nacionales y territoriales. Aunque se recibió respuesta de las 43 entidades nacionales requeridas, la mayoría no reportó con precisión la información de manera territorializada. Esto evidenció la ausencia de una programación articulada de todas las intervenciones y recursos de las entidades nacionales sobre cada territorio PDET, y la imperiosa necesidad de contar con un sistema de seguimiento sobre los avances de la implementación en el nivel territorial y

en particular en las 16 subregiones PDET.

Por su parte, las entidades territoriales remitieron información con calidad muy dispar y algunas manifestaron no contar con registros de las gestiones realizadas por las anteriores alcaldías en materia de paz, lo cual evidencia la ruptura de continuidad con los cambios de gobierno. Las dificultades para acceder a información de las entidades territoriales se profundizaron debido al aislamiento preventivo causado por la pandemia del COVID-19, que generó demoras y dificultades adicionales.

En Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, el análisis de los reportes oficiales se combinó con 27 entrevistas virtuales y telefónicas a un conjunto diverso de actores territoriales, conformado por los delegados de entidades nacionales en las regiones, organismos internacionales, entidades territoriales, organizaciones sociales, y líderes de organizaciones en la subregión.

Este resumen ejecutivo tiene la misma estructura que el informe amplio de la Subregión PDET Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño. En primer lugar, se presenta un análisis situacional de la subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño; en segundo lugar, se realiza una síntesis de los avances en la implementación, se identifican los principales desafíos en cada uno de los puntos del Acuerdo de Paz en la subregión y se presenta un resumen de las recomendaciones contenidas en el informe territorial. Por último, se presentan una serie de conclusiones que recogen el balance general de la Subregión. Se espera que, en adelante, sea posible continuar haciendo seguimiento territorializado de manera rigurosa, integral y permanente a la implementación del Acuerdo de Paz.

# ANÁLISIS SITUACIONAL

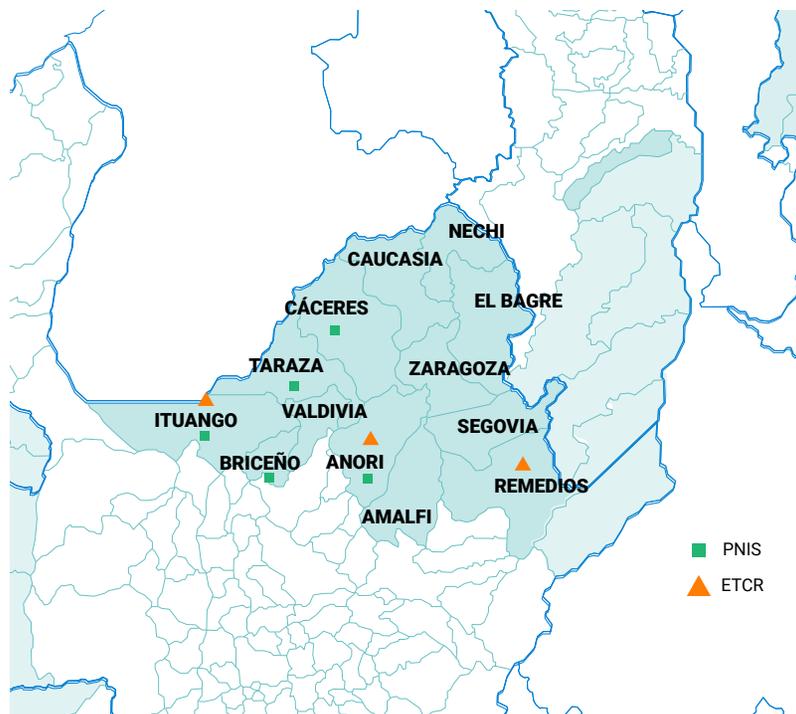


PROCUREMOS  
*la paz*

# ANÁLISIS SITUACIONAL

El Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño es una subregión que conecta el interior del país con la costa caribe colombiana y se caracteriza por su riqueza tanto en minerales como en fuentes hídricas. Estas características han sido aprovechadas por grupos criminales que han hecho en la subregión un cinturón de ilegalidad que conecta a esta parte de Antioquia con el Catatumbo y el Urabá para el narcotráfico, la minería ilegal y otras actividades ilícitas. Así, la subregión ha experimentado múltiples disputas de grupos ilegales, con altas tasas de amenazas, ataques y homicidios a la población en su conjunto y a los líderes sociales. A esta situación se suman el limitado acceso a bienes públicos, la falta de vías carreteables y fluviales y la desigualdad social.

Mapa 1. Subregión PDET del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño



Fuente: Elaboración propia con base en Decreto Ley 893 de 2017<sup>1</sup>, ARN (2020), Dirección de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito (2020), y Mesa Interinstitucional de Población (2020).

<sup>1</sup> Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)

La subregión de Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño está compuesta por 13 municipios del departamento de Antioquia: Nechí, Caucasia, El Bagre, Cáceres, Zaragoza, Tarazá, Segovia, Remedios, Amalfi, Anorí, Briceño, Valdivia e Ituango. Esta subregión comprende el Bajo Cauca, el Norte y el Nordeste Antioqueño, tiene una extensión de 1.784.200 hectáreas siendo el 4,6% del total del territorio de los 170 municipios PDET y 425.875 habitantes lo que representa el 6,4% de la población que habita en los municipios PDET. Del total de la población el 56% está en áreas urbanas, proporción similar al promedio de los municipios PDET (56%) y menor a la media nacional (75%) (DANE, 2018; Mesa Interinstitucional de Población, 2020).

Según datos del censo 2018, el promedio del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de la subregión es de 32,5%, cifra muy superior al promedio nacional (14,1%) pero menor al de las otras cinco subregiones analizadas (DANE, 2018).

En términos de salud y educación, se destaca que el único municipio con una Razón de Mortalidad Materna mayor a cero es Caucasia (40 por cada 100.000 nacidos vivos), la cual está por debajo del promedio nacional (51 por cada 100.000 nacidos vivos) (Mesa Interinstitucional de Población, 2020). Por otra parte, en promedio, la subregión tiene una Cobertura Neta de Educación del 89%, cuatro puntos por encima del promedio nacional (85%) (MEN, 2020). Sin embargo, se reportan dificultades de permanencia y calidad en la educación. En efecto, en 2019 la tasa promedio de deserción escolar (5,2% de los estudiantes abandonaron el sistema educativo antes de finalizar el año lectivo) era mayor a la nacional (3,3%) y mayor al promedio de las cinco subregiones analizadas (MEN, 2020). Además, los resultados de las pruebas Saber 11 tanto en matemáticas (42,6

puntos) como en lectura crítica (47,3 puntos) son menores a la media nacional (50,4 y 52,8, respectivamente) (DNP, 2020).

Respecto a la institucionalidad, el Índice de Desempeño Fiscal indica que algunos municipios de la subregión tienen altos gastos de funcionamiento, poca capacidad para respaldar la deuda y una alta dependencia de transferencias nacionales y regalías (DNP - Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional). Por su parte, la Medición de Desempeño Municipal ordena los municipios de mayor a menor según sus capacidades iniciales, así: i) Caucasia; ii) Amalfi, Briceño, Remedios y Segovia; iii) Anorí, El Bagre, Ituango y Zaragoza; y iv) Cáceres, Nechí, Tarazá y Valdivia (DNP).

En materia de conflicto armado y seguridad, después de la firma del Acuerdo de Paz, se han presentado disputas entre las Autodefensas Gaitanistas de Colombia o Clan del Golfo y la Nueva Generación (NG), también denominados Seguridad Héroes del Nordeste, según Informe de Riesgo 029-16 de la Defensoría del Pueblo, quienes se enfrentan por el negocio del microtráfico y las extorsiones en los municipios de Remedios y Segovia. También se ha evidenciado la expansión del ELN hacia zonas donde las FARC-EP habían tenido el control histórico. En el caso del Bajo Cauca hay presencia de grupos como Los Paisas, la banda de Sebastián, Los Rastrojos, Águilas Negras y las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (Defensoría del Pueblo, 2018).

De igual forma, en 2019 la región presenta una tasa de homicidios de 130,7 por cada 100 mil habitantes, casi 6 veces

la tasa nacional; así como una tasa de amenazas de 56 por cada 100 mil habitantes (PONAL, 2020). Igualmente, entre 2017 y marzo 31 de 2020, la Oficina de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha reportado 17 asesinatos de defensores de derechos humanos en estos municipios PDET. Asimismo, conforme a las cifras de la Misión de Verificación de Naciones Unidas, Antioquia se ubica entre los departamentos más afectados en materia de homicidios contra ex integrantes de las FARC con un total de 23 casos presentados entre 2017 y 2020, siendo Ituango uno de los municipios donde mayor número de casos se ha presentado en el país con un total de 11 casos, además de amenazas colectivas contra esta población.

Por otra parte, desde la firma del Acuerdo de Paz, los cultivos de coca aumentaron de 8.512 hectáreas en 2016 a 13.147 hectáreas en 2017. En 2018 cambió la tendencia con una reducción a 12.869 hectáreas y a 9.060 hectáreas en 2019. Cabe resaltar que Briceño, que es el único municipio con proyectos productivos en el marco del PNIS, ha tenido una reducción constante al pasar de 736 hectáreas en 2016 a 90 en 2019 (SIMCI, 2020).



# 1. REFORMA RURAL INTEGRAL



PROCUREMOS  
*la paz*

# 1.REFORMA RURAL INTEGRAL

## Acceso, uso y formalización de la tierra, cierre de la frontera agrícola y protección de las Áreas de especial Interés Ambiental

El Punto 1.1 del Acuerdo de Paz define una serie de medidas para resolver las principales problemáticas que afectan a las poblaciones rurales en relación con el acceso, uso y la formalización de la propiedad rural.

La implementación de la Política de Ordenamiento Social de la Propiedad (POSPR) en la subregión PDET del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, es la que más avances presenta entre las 5 subregiones analizadas con la formulación de 5 Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR), en los municipios de Ituango, Tarazá, Valdivia, Cáceres y Nechí. No obstante, solo el plan de Valdivia ha sido priorizado para continuar con su fase de implementación, los otros 4 están suspendidos, por problemas de seguridad (Cáceres e Ituango) o por falta de financiación (Tarazá y Nechí). Por su parte, 2 de los 13 municipios tienen el catastro rural y urbano actualizado, Remedios y Segovia, los restantes 11 municipios lo tienen desactualizado. Ningún municipio de esta subregión está priorizado en el plan de trabajo para actualizar el catastro en 2020.

Cabe mencionar que los 13 municipios que conforman la subregión enfrentan graves conflictos alrededor del acceso y uso de la tierra, principalmente relacionados con los altos índices de informalidad y concentración de la tierra, cultivos de uso ilícito, falta de garantías en los derechos territoriales étnicos, desplazamiento y despojo, restricciones de uso y determinantes ambientales por áreas protegidas en Ley 2ª y otras figuras de protección. Asimismo, en algunas zonas se registran conflictos por explotación de recursos mineros en municipios como Zaragoza, Segovia y Remedios.

Asimismo, con corte a abril de 2020, se han ingresado 82 predios al Fondo de Tierras en 11 de los 13 municipios PDET de la subregión (excepto Valdivia y Segovia). El 61% de estos predios corresponde a baldíos de la nación (50 predios) y el 39% a bienes fiscales patrimoniales del Fondo Nacional Agrario (32 predios). Estos predios no cuentan con información suficiente que permita tener un diagnóstico sobre su disponibilidad para la adjudicación. También cabe señalar que no se reportan predios adjudicados en los municipios de la subregión y que se han formalizado 74 predios que equivalen a 60,53 hectáreas.

En cuanto al Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO), se cuenta con 34 solicitudes de inscripción, en el municipio de Segovia. Sin embargo, la ANT no reporta información del número de estas solicitudes que han ingresado a este registro. Es importante anotar que no ha habido jornadas FISO (Formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento) en el resto de los municipios distintos a Segovia, esto es de especial relevancia puesto que, si en los municipios no hay inscritos en el RESO, no pueden beneficiarse de los programas de accesos a la propiedad rural.

Por otra parte, se han identificado 39 procesos agrarios en trámite que corresponden en su gran mayoría al rezago del Incoder y el resto al Decreto Ley 902 de 2017; asimismo, la mayoría están en la etapa que da inicio al procedimiento administrativo. De igual manera, la ANT ha identificado 919 predios catastrales equivalentes a 25.044 hectáreas de sustracción de Zonas de Reserva Forestal en el municipio de El Bagre, que corresponden al rezago del Incoder.

También, existen dos solicitudes de constitución de Zonas de Reserva Campesina (ZRC): una que data del año 2001 en los municipios de Remedios, Segovia, Zaragoza y El Bagre, y otra que data del año 2003 para el municipio de Ituango (Salinas, 2019, pág. 32). No obstante, la ANT no reporta ninguna acción adelantada sobre estas solicitudes.

En conclusión, los exiguos resultados en materia de la implementación del Punto 1.1 del Acuerdo de Paz muestran que en la Subregión del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño no se cuenta con una estrategia de intervención clara y ordenada que aborde el territorio de manera sistemática y que sea efectiva en la resolución de los problemas estructurales que impiden la garantía de los derechos de las comunidades rurales sobre la tierra.

### **Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño y Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral**

El Acuerdo de Paz establece que, mediante la acción conjunta de los Planes Nacionales para la RRI, se espera que en un periodo de 15 años se logre la erradicación de la pobreza extrema y la reducción en un 50% de la pobreza rural multidimensional. Por su parte, los PDET se conciben como el mecanismo para la ejecución de los Planes Nacionales para la RRI, en las zonas más afectadas por la pobreza, el conflicto armado, la debilidad institucional y la presencia de cultivos de uso ilícito y otras economías ilegales. Los PDET tienen por objetivo lograr la transformación estructural del campo, mediante el cierre de brechas urbano-rurales garantizando la provisión de bienes y servicios públicos, así como la reactivación económica.

En cuanto a los Planes Nacionales para la RRI, cabe señalar

que solo se han aprobado 5 de los 16 Planes<sup>2</sup>, de los cuales aún no es posible corroborar su ejecución de manera integral en la subregión. Actualmente, no se cuenta con el módulo del SIIPO que dé cuenta del avance en el cumplimiento de las metas y los indicadores propuestos en cada Plan a nivel nacional y territorial. No obstante, para los Planes Nacionales adoptados los sectores reportaron acciones para la subregión; por ejemplo, MinTransporte reportó que se han viabilizado 12 proyectos de mejoramiento de vías terciarias y 1 para la construcción de puentes. Asimismo, en el plan de infraestructura de transporte se priorizaron 8 corredores regionales en el Departamento de Antioquia por un valor de \$2,4 billones y está en proceso de formulación y aprobación del inventario de la red vial terciaria de los municipios PDET. Otro ejemplo es el reporte de MinTIC según el cual 100% de las cabeceras de los municipios PDET están conectadas a internet de alta velocidad; asimismo, reporta la ampliación de la conectividad y el acceso a internet en 20 centros poblados de 9 municipios de la subregión (excepto Anorí, Briceño, Remedios y Tarazá).

En la construcción del PATR de la subregión PDET del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño participaron 11.128 personas, de las cuales el 57,5% fueron hombres y el 42,3% mujeres. La ruta étnica se concertó con la Organización Indígena de Antioquia, y con cada uno de los Consejos Comunitarios a nivel municipal.

El proceso participativo culminó el 14 de diciembre de 2018 con la firma del PATR que incluye 1.947 iniciativas, las cuales representan el 5,9% del total nacional y se distribuyen de la siguiente manera:

<sup>2</sup> Posteriormente a la fecha de corte de este informe, la Procuraduría conoció de la expedición de la Resolución 209 de 2020 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural: «Por la cual se adopta el Plan Nacional para apoyar y consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, formulado en cumplimiento de lo establecido en el Punto 1.3.3.3 del Acuerdo Final de Paz».



**Tabla 1. Iniciativas PDET Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño**

Fase PDET	Generales	Étnicas	Género y mujer rural	Con marca PISDA-PNIS	Total
<b>Municipales</b>	<b>1742</b>	<b>119</b>	<b>151</b>	<b>25</b>	<b>1861</b>
<b>Subregionales</b>	<b>79</b>	<b>7</b>	<b>18</b>	<b>0</b>	<b>86</b>
<b>Total</b>	<b>1821</b>	<b>126</b>	<b>169</b>	<b>25</b>	<b>1947</b>

Fuente: ART, marzo 2020

De acuerdo con información de la ART, el 6,4% de las iniciativas son étnicas, el 8,6% corresponden al enfoque de género y mujer rural y el 1,2% al PISDA-PNIS. La revisión de las iniciativas de género y mujer rural muestra que la mayoría no corresponden con este enfoque diferencial, en general son iniciativas que pueden beneficiar a la comunidad en su conjunto. Igualmente, vale mencionar que el porcentaje de iniciativas con marca PISDA-PNIS resulta bajo teniendo en cuenta que en 5 de los 13 municipios se adelanta el PNIS (Tarazá, Ituango, Cáceres, Briceño y Anorí) y que esta subregión concentra el 12% de los beneficiarios del PNIS a nivel nacional.

En cuanto al avance en la implementación de las iniciativas la ART está realizando un ejercicio de identificación de proyectos con fuentes de financiación que contribuyen al cumplimiento parcial o total de las iniciativas. De acuerdo con este ejercicio, para la subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, se reportan 221 iniciativas en implementación o implementadas lo que corresponde a un 11,4% del total de las iniciativas de la subregión, siendo el porcentaje más alto entre las 5 subregiones analizadas. Estas 221 iniciativas tienen 222 proyectos asociados<sup>4</sup>.

El pilar con mayor proporción de iniciativas asociadas a proyectos frente al número total de iniciativas es el de

reconciliación, convivencia y construcción de paz con 21,4%, seguido de reactivación económica y producción agropecuaria 16,2%, ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo con 13,2% y educación rural y primera infancia rural con 13,1%. En contraste, los de menor proporción son el de salud rural con 0,9% y vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural con 6,2%. Estos pilares son por lo tanto los que en esta subregión requieren un mayor esfuerzo para que las iniciativas se materialicen en proyectos.

Los 222 proyectos representan una inversión de \$273.765 millones. Los pilares de educación rural y de primera infancia e infraestructura y adecuación de tierras son los que mayores montos de inversión registran; los dos suman el 85,1% del total de los recursos, principalmente el pilar de educación rural y de primera infancia con el 66,7%.

En cuanto a las fuentes de financiación de los proyectos asociados a las iniciativas, los recursos provienen principalmente de fuentes mixtas, es decir, proyectos financiados por dos o más fuentes, con el 64,8%. Entre las fuentes mixtas resalta la concurrencia de los entes territoriales con el Presupuesto General de la Nación (PGN) con una participación de 63,2%. También resalta el aporte del PGN con una participación de 13,2% y del Sistema General de Regalías (SGR) con 11,4%. El Conpes 3932 de 2018 incluye una estimación indicativa de fuentes de financiamiento para los PDET en un horizonte de 15 años, de acuerdo con el PMI. Frente a la información reportada por proyectos para esa subregión, en el mencionado Conpes se estimaba una participación considerablemente mayor del SGP con 59,9% (incluyendo libre inversión y destinación específica),

en la subregión esta fuente en concurrencia con los entes territoriales tiene una participación de apenas 0,7%.

También se identificó que en el marco de gestión de oferta que realiza la ART, las iniciativas contenidas en los PATR no se perfilan como proyectos para luego ser ejecutados, por el contrario, de acuerdo con el mapeo de oferta que realiza la ART, los proyectos existentes en los sectores o entidades territoriales contribuyen al cumplimiento parcial o total de las iniciativas. Si bien, la Procuraduría valora el esfuerzo que realiza la ART en esta materia, preocupa que las iniciativas que no tienen ninguna asociación con los proyectos en curso estarían quedando rezagadas, ya que su cumplimiento depende de la oferta social del Estado, y no de la estructuración de un proyecto para su cumplimiento. Por ello, este órgano de control considera necesario que se diseñe una estrategia de gestión de la oferta y priorización de las iniciativas que responda a la estructuración de proyectos a partir de las necesidades identificadas por las comunidades en el proceso participativo, y no solo a una alineación de estas con la oferta estatal preexistente.

Una definición más estratégica de la oferta podría darse en el marco de la Hoja de Ruta Única (HRU) que está pendiente de formulación en esta subregión. Los ejercicios de articulación interinstitucional y con la comunidad se han centrado principalmente en las mesas interinstitucionales de impulso a los PDET y la gestión realizada por la ART para que las nuevas administraciones incorporen el PATR en los Planes de Desarrollo Territorial. Sin embargo, no es claro aún el proceso para la implementación de todos estos compromisos, no se pueden distinguir las responsabilidades de cada nivel de gobierno en términos del apoyo en la formulación de proyectos, capacidad de gestión, concurrencia de recursos y responsabilidades, en especial en las obligaciones que tienen las entidades nacionales

en la implementación de los PDET.

Por otra parte, en relación con el plan 50/51 y Obras PDET en sus fases 1 y 2, se ejecutaron 128 proyectos, lo que representa el 10,6% del total de proyectos ejecutados. Para la fase 3, como resultado de los ejercicios participativos desarrollados con las comunidades en el 2018 se identificaron en Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño 202 necesidades que representan el 7,2% del total identificadas en las 16 subregiones. De acuerdo con la información remitida por ART, estos proyectos serán ejecutados en las vigencias 2020 y 2021.

Por último, en la subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño se priorizaron 227 veredas de los municipios de Anorí, Cáceres, Caucasia, El Bagre, Ituango, Nechí, Remedios, Segovia, Tarazá, Valdivia y Zaragoza para la implementación de la estrategia Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII). No obstante, solo hasta junio de 2020 fue aprobado el Plan Estratégico de Intervención Integral (PEII) de la zona y éste se encuentra en proceso de análisis por parte de este órgano de control.

## Recomendaciones

- Darle prioridad a los POSPR formulados de Nechí y Tarazá y asignar recursos para continuar con la fase de implementación del barrido predial.
- Reevaluar la suspensión de los POSPR de Cáceres e Ituango y definir una estrategia de implementación gradual para estos municipios para evitar el riesgo de perder el tiempo y los recursos ya invertidos.
- Definir un cronograma para la actualización del catastro multipropósito en los 11 municipios de la subregión donde se encuentra desactualizado.



## Recomendaciones

- Agilizar el trámite de saneamiento de la totalidad de predios transferidos del Fondo Nacional Agrario por el Incoder y demás trámites pendientes en rezago en los municipios PDET de la subregión.
- Definir un plan de acción para descongestionar el rezago que incluya información confiable y actualizada de los procesos pendientes en los municipios PDET con la cual se facilite realizar el seguimiento y control respectivo.
- Acelerar el proceso de adjudicación y formalización de la pequeña y mediana propiedad rural. Definir una estrategia a corto y mediano plazo para resolver los conflictos de la tenencia de la tierra causados por la informalidad y la falta de garantía en la seguridad jurídica de las comunidades rurales.
- Realizar jornadas de diligenciamiento del FISO (Formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento) para valorar un número mayor de sujetos de ordenamiento que puedan resultar beneficiados de los procesos de acceso a tierras.
- Acelerar el trámite y resolver de manera expedita la sustracción de los 919 predios de la ZRF identificados en el municipio de El Bagre para fortalecer el Fondo de Tierras, y suplir parte de la demanda de tierras que se presenta en la subregión.
- Analizar de manera concertada entre las comunidades y las instituciones competentes la pertinencia de sustraer tierras de las ZRF, para ser formalizadas a campesinos y campesinas sin tierra, y áreas no sustraídas que pueden ser objeto de contratos de asignación de derechos de uso, con alternativas de producción sostenible.
- Acelerar el proceso de formulación, adopción e implementación de la Hoja de Ruta Única en la subregión del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, garantizando la adecuada articulación e incorporación de los diferentes instrumentos de planeación del territorio, en particular los PISDA, PIRC y Planes de Retorno y Reubicación, así como la participación de las comunidades.
- Continuar avanzando en el cumplimiento de las iniciativas de los PATR haciendo énfasis en la formulación y ejecución de proyectos asociados a los pilares de salud rural y vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural, donde se evidencia una menor proporción de iniciativas con proyectos asociados.
- Canalizar recursos del SGP para la ejecución de proyectos asociados a las iniciativas del PATR de esta subregión, pues se encuentran rezagados frente a otras fuentes como el SGR, el PGN y los proyectos financiados conjuntamente entre las entidades territoriales y el PGN.
- Diseñar un módulo en el SIIPO que dé cuenta del avance en el cumplimiento de los indicadores contenidos en los Planes Nacionales para la RRI tanto a nivel nacional como territorial.
- Adoptar la mayor brevedad posible los 11 Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral que aún no han sido adoptados por acto administrativo. La Procuraduría considera que los Planes son necesarios tanto para la Hoja de Ruta Única con el fin de determinar la oferta para la Reforma Rural Integral, que desde los distintos sectores se llevará a los territorios, como para avanzar en la viabilización de las iniciativas de los PDET, para lograr el propósito general de superar la pobreza de la población rural y cerrar las brechas entre el campo y la ciudad.

## 2. PARTICIPACIÓN POLÍTICA



PROCUREMOS  
*la paz*

## 2. PARTICIPACIÓN POLÍTICA

La participación ciudadana es un principio transversal en el Acuerdo de Paz que pretende contribuir y materializar el espíritu de la Constitución Política, que la define como un fin del Estado y un derecho fundamental. El Punto 2 del Acuerdo de Paz reconoce el papel que juega la participación de la ciudadanía en la construcción de paz, la generación de confianza y el fortalecimiento de una cultura de respeto, tolerancia y no estigmatización en el país. La apertura de espacios de diálogo plurales que promuevan el reconocimiento de las minorías y la incidencia de los ciudadanos en la planeación, la ejecución y el seguimiento a los planes y programas en los territorios más afectados por el conflicto contribuirá a superar las barreras de la exclusión, la polarización y la desconfianza.

En el Primer Informe sobre los avances en la implementación del Acuerdo de Paz se evidenció la preocupación por el retraso en la implementación de las medidas contempladas en este Punto. Esto se refleja en los múltiples obstáculos para la aprobación de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz y la reforma política o en la no presentación del proyecto de ley de garantías y promoción de la participación de organizaciones y movimientos sociales para su trámite ante el Congreso. En el Segundo Informe sobre la implementación del Acuerdo de Paz para el periodo 2019-2020 se identificó que los avances siguen siendo escaso o nulos en materia de agenda legislativa; no obstante, se reiteró el reconocimiento realizado en el Primer Informe respecto al fortalecimiento del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia (CNPRC) así como la implementación del Estatuto de la Oposición.

A pesar de estos retrasos, este ente de control identificó la necesidad de analizar los avances en la conformación y funcionamiento de los consejos territoriales de paz y los

procesos de control y veeduría ciudadana. Lo anterior teniendo en cuenta que, en el marco del Decreto Ley 885 de 2017, los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia deben contribuir a favorecer la implementación del Acuerdo de Paz y la generación de espacios de convivencia y reconciliación; y que la promoción, el apoyo y fortalecimiento de las veedurías y otros ejercicios de control ciudadano contribuyen a garantizar la transparencia de la gestión pública y el buen uso de recursos, estableciendo condiciones para el control ciudadano y las veedurías.

Respecto a los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia, 11 de los 13 municipios de la subregión tienen un acto administrativo que certifica su creación. Sin embargo, solo 5 se encuentran en funcionamiento, 2 tienen un plan de trabajo reglamentado y aprobado y 3 tuvieron o tienen recursos aprobados para las vigencias 2017 - 2020. Asimismo, vale mencionar que “estar en funcionamiento” en ocasiones es entendido erróneamente como haber sesionado al menos una vez. Las iniciativas de los Consejos se relacionan con las casas de la mujer, las casas campesinas y la planeación de la estrategia Zonas Futuro o ZEII.

A pesar de que el Gobierno Nacional ha promovido los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia y de que estos se han conformado, estas instancias no tienen un papel activo ni una incidencia real, por lo que es posible que sean tomadas como un formalismo y pierdan el potencial que brindan. Por último, respecto a las veedurías ciudadanas, se registra la creación de veedurías para las obras PDET, con participación activa de los grupos motor, que funcionan con apoyo de las

Juntas de Acción Comunal y están articuladas con la ART.

## Recomendación

- A las alcaldías y gobernaciones, convocar a los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia y garantizar los recursos para la implementación de los planes de acción aprobados por estas instancias. .
- Se recomienda al MinInterior y la Secretaría de Transparencia, avanzar en el despliegue territorial del plan de apoyo y promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia y su posterior articulación con el plan de formación de veedores y su homólogo con enfoque étnico, de tal manera que se garantice la máxima participación y vigilancia de las comunidades de los territorios a los cuales llega la implementación del Acuerdo de Paz.
- Se insta a la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías y sus respectivas redes departamentales, a profundizar la planeación y el acompañamiento más cercano al territorio a partir de un diagnóstico juicioso de las necesidades, logros, retos y dificultades del ejercicio del control social de cada uno de los niveles territoriales, reconociendo así la heterogeneidad de las condiciones de la veeduría ciudadana en el país.



## 3.4 GARANTÍAS DE SEGURIDAD



PROCUREMOS  
*la paz*

## 3.4 GARANTÍAS DE SEGURIDAD

El Subpunto 3.4 del Acuerdo de Paz sobre Garantías de Seguridad tiene como propósito generar mejores condiciones de seguridad en el país, a través del fortalecimiento institucional y la puesta en marcha de medidas orientadas a brindar protección y seguridad a las comunidades en los territorios, a proteger a defensores/as de derechos humanos, organizaciones y a quienes ejercen la política, y combatir las organizaciones criminales que atenten contra los derechos de estos actores sociales y políticos. Entre las medidas contempladas en este punto, se destacan en el nivel territorial el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida, el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los territorios, las medidas de protección para población priorizada (defensores/as, ex integrantes FARC, entre otros) y el despliegue de la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía y otras medidas para la desarticulación de estructuras criminales.

En relación con la subregión PDET Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, la situación de seguridad es preocupante. La firma del Acuerdo de Paz y la dejación de armas por parte de la FARC redujo de manera transitoria los índices de violencia en varios de estos municipios, sin embargo, este escenario se tradujo rápidamente en la reconfiguración de la presencia de estos grupos que ha estado marcada por el recrudecimiento de la violencia en los últimos dos años (2018-2019) y el posicionamiento de grupos como el Clan del Golfo y los 'Caparros' (este último proveniente del Clan del Golfo) en municipios como Valdivia, Cáceres, Tarazá y Caucasia, además de enfrentamientos entre estos grupos, particularmente en los municipios de Tarazá y Cáceres que conectan con el sur de Córdoba.

Adicionalmente, la presencia histórica del ELN en municipios como Segovia, Remedios y Anorí se ha fortalecido y expresado en los últimos años, según la información recolectada, a través de esquemas de control social que se han recrudecido y traducido en un mayor número de victimizaciones contra la población civil.

Desde 2017, la Defensoría del Pueblo ha emitido al menos 11 alertas tempranas en relación con estos municipios PDET, relacionando poblaciones como líderes y lideresas sociales, participantes del PNIS, autoridades indígenas, ex integrantes de FARC, NNAJ, comerciantes, entre otras poblaciones. De acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, entre 2017 y marzo de 2020, en el departamento de Antioquia se registró un total de 47 defensores y defensoras de derechos humanos asesinados, de los cuales 17 se presentaron en municipios de la subregión PDET; así mismo, la Misión de Verificación de Naciones Unidas ha reportado al menos 23 casos de homicidio contra ex integrantes de FARC, siendo Ituango uno de los municipios donde mayor número de casos se ha presentado en el país con un total de 11 casos.

Entre las acciones institucionales realizadas para atender a estos escenarios de riesgo se reportan: (i) acciones de difusión de los componentes del Decreto 660 de 2018 con entes territoriales y ejercicios de capacitación en gestión preventiva del riesgo y fortalecimiento de capacidades comunitarias e institucionales para la prevención; (ii) fortalecimiento del pie de fuerza y acciones de control territorial de la Fuerza Pública;

(iii) priorización del trabajo de la Fiscalía para varios municipios del Bajo Cauca Antioqueño en relación con la desarticulación de estructuras criminales, entre ellas, el Grupo Armado Organizado los ‘Caparros’ y su Frente Virgilio Peralta Arena; (iv) implementación de rutas de protección individuales y colectivas para defensores y organizaciones de derechos humanos; (v) el despliegue de consejos de seguridad, activación de Comités Territoriales de Prevención, recolección de información por parte de defensores/as y organizaciones sociales para el monitoreo del riesgo, entre otras medidas.

Sin embargo, conforme a la información recolectada por la Procuraduría, la implementación de las medidas previstas en materia de Garantías de Seguridad presenta varios desafíos en los municipios del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño. En primer lugar, existe un alto nivel de desconocimiento por parte de autoridades municipales y otros actores institucionales (como algunos integrantes de Fuerza Pública y personeros, entre otros) respecto a las medidas que prevé el Acuerdo de Paz en relación con Garantías de Seguridad, así como una falta de coordinación entre entidades de nivel nacional a cargo de la implementación de estas medidas e instituciones a nivel territorial. En materia de investigación, por ejemplo, actores locales advierten de la necesidad de mayores esfuerzos en materia de inteligencia y de articulación del trabajo de la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía con las Fiscalías regionales presentes en municipios como Caucasia.

En segundo lugar, el número considerable de alertas tempranas emitidas para estos municipios no se corresponde de igual forma con medidas efectivas en materia de prevención y protección que lleven a la mitigación de los riesgos

En la mayoría de casos, los riesgos identificados se han materializado y persistido a la largo de los últimos años en la generalidad de municipios sobre los cuales se han emitido dichas alertas. Según lo recolectado, varios de los ejercicios de la CIPRAT deben superar la rendición de cuentas y convocar a funcionarios con poder de decisión, demandando también mayores esfuerzos para la implementación y seguimiento de las recomendaciones emitidas en el marco de las CIPRAT. A juicio de la Procuraduría, llaman actualmente la atención y demandan respuestas institucionales urgentes, los escenarios de alto riesgo y afectación referidos a los municipios de Ituango, Tarazá, Cáceres y Caucasia.

En tercer lugar, las medidas de protección individual y colectiva, especialmente para población en zonas rurales resultan exiguas frente a la dimensión de las amenazas y el accionar de grupos armados ilegales en estos municipios, y dan cuenta de la necesidad de respuestas integrales por parte del Estado para contrarrestar a estos grupos y contribuir a la satisfacción de derechos de las comunidades que viven en estos municipios.

## Recomendación

- El impulso a las medidas de Garantías de Seguridad en esa subregión involucra: (i) la gestión de mayores recursos, conocimiento sobre los mecanismos y alcances del Sistema de Alertas Tempranas y su respuesta rápida, con particular énfasis en Ituango, Tarazá, Cáceres y Cauca, (ii) fortalecer las capacidades y acciones de inteligencia e investigación orientadas a la desarticulación de la totalidad de estructuras criminales presentes en estos municipios PDET, y (iii) mayor coordinación entre aquellas medidas que contempla el Acuerdo sobre garantías de seguridad y otras iniciativas de intervención en el territorio que involucran componentes de seguridad como son las Zonas Futuro.
- Conforme a lo reportado por entidades del nivel nacional y territorial, especial atención merecen también los municipios del Nordeste Antioqueño, en tanto el nivel de reporte de acciones institucionales orientadas a la protección, la prevención y la judicialización de estructuras criminales presentes en municipios como Segovia y Remedios, según lo reportado, es baja en comparación con algunos municipios del Bajo Cauca Antioqueño.

# 4. SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LAS DROGAS



PROCUREMOS  
*la paz*

## 4.SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LAS DROGAS

El Punto 4 del Acuerdo de Paz establece una serie de compromisos para abordar la cadena de cultivo, producción, comercialización y consumo de drogas ilícitas de forma integral pero diferenciada para lo cual se establecieron compromisos relacionados con i) el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), ii) Programas de prevención del consumo y salud pública y iii) Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos.

En 2016, los 13 municipios del Bajo Cauca contaban con un total de 8.512 hectáreas de coca, que representaban el 5% del total nacional para ese año (146.000 hectáreas). Del agregado subregional, los municipios de Tarazá (2.797 hectáreas), Valdivia (1.620 hectáreas), Cáceres (1.131 hectáreas), Briceño (736 hectáreas) y Anorí (446 hectáreas) concentraban el 81% de los cultivos de la subregión PDET.

Durante 2017 y 2018, se firmaron acuerdos colectivos para la sustitución voluntaria en los municipios de Anorí, Briceño, Cáceres, Ituango, Tarazá y Valdivia. No obstante, en Valdivia no se llevó a cabo la individualización de acuerdos con las más de 2.300 familias que firmaron este acuerdo colectivo.

Con corte a 31 de marzo de 2020, se contaba con familias beneficiarias del PNIS en los municipios de Anorí, Briceño, Cáceres, Ituango y Tarazá, que suman un total de 11.778 familias vinculadas al Programa (12% del total nacional), de las cuales 8.085 se encontraban activas, 1.006 en ingreso, 925 familias en validación para retiro y 1.762 familias suspendidas (DSCI, 2020).

Tarazá es el municipio con mayor número de familias beneficiarias con 4.120 familias vinculadas (34,99% del total del

Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño), seguido por Briceño con 2.717 familias (23,06%), Anorí con 2.475 familias vinculadas (21,01%), luego Cáceres con 1.671 familias vinculadas (14,18%) y, por último, el municipio de Ituango con 795 familias beneficiarias (representando el 6,75% del total de la subregión).

### Avances en la ruta del Plan de Atención Inmediata (PAI) familiar en la Subregión de Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño

Municipios	Total familias beneficiarias (cultivadoras, no cultivadoras y recolectoras)	Pago 1	Pago 2	Pago 3	Pago 4	Pago 5	Pago 6	Familias con pagos (recolectores)	No. de Familias con asistencia técnica	No. de Familias con atención AySA	No. de Familias con PP
ANORI	2475	46	55	24	15	24	1598	274	1781	1778	0
BRICEÑO	2717	26	3	10	24	54	2118	380	1959	2438	475
CACERES	1671	104	1	20	0	4	1326	180	1538	1382	0
ITUANGO	795	78	343	0	0	0	0	0	0	0	0
TARAZA	4120	142	163	161	654	191	1617	0	2168	2034	0
<b>Total</b>	<b>11778</b>	<b>396</b>	<b>565</b>	<b>215</b>	<b>693</b>	<b>273</b>	<b>6659</b>	<b>834</b>	<b>7446</b>	<b>7632</b>	

Fuente: DSCI corte mayo 2020



PROCUREMOS  
*la paz*

En relación con los pagos de asistencia alimentaria, la DSCI reportó haber finalizado los 6 pagos a 6.659 familias en la subregión del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño (Consolidación, 2020), lo que representa el 68% del total de familias cultivadoras y no cultivadoras de la subregión. Llama la atención del caso de Ituango que ninguna de las familias beneficiarias había superado el segundo ciclo de pagos con corte a 31 de marzo, y por lo tanto ninguna ha finalizado este componente del PAI familiar.

Frente a la consolidación de proyectos de seguridad alimentaria y huertas caseras, se reportó que el 78% de las familias cultivadoras y no cultivadoras (7.632 familias) habían recibido al menos alguna entrega de este tipo. Con respecto a la asistencia técnica se contaba con 75% de las familias con este tipo de apoyo (7.632 familias).

Con corte a 31 de marzo, solo en las veredas piloto del municipio de Briceño se ha avanzado en la implementación de proyectos productivos prestando atención a 475 familias, especialmente en la línea de proyectos de café. En este último municipio, la Procuraduría ha tenido conocimiento de que algunos núcleos familiares, que no son apoyados por la Federación de Cafeteros, se han visto afectados por sobrecostos en los insumos entregados en el marco de los proyectos de seguridad alimentaria y la entrega de materiales diferentes a los solicitados. Además, las comunidades beneficiarias del PNIS reportan que la asistencia técnica ha sido insuficiente porque no se hizo en el marco de los proyectos productivos a ejecutar.

Al igual que en el resto del país, los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), que debían permitir

que los núcleos veredales PNIS pudieran acceder a la oferta de bienes y servicios de la RRI, se limitaron a la marcación de iniciativas del PATR con la etiqueta PISDA. Llama la atención que en la Subregión solo se marcaron 25 iniciativas PISDA, que representan apenas el 3% de las iniciativas de este tipo del nivel nacional (760). De igual forma, genera preocupación que en los municipios de Ituango y Briceño solo se cuente con dos iniciativas etiquetadas en cada uno, lo que evidentemente no puede considerarse un plan de transformación territorial.

También cabe señalar que en los 5 municipios PNIS de la subregión, se han llevado a cabo 89 sesiones de las instancias de participación del PNIS, entre 2017 a marzo de 2020

En cuanto a las condiciones de seguridad de las personas beneficiarias del PNIS, la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación reporta que, en relación a la identificación, investigación y judicialización de casos relacionados con víctimas participantes del PNIS ha identificado un total de 14 casos en Antioquia, distribuidos municipalmente de la siguiente forma: 2 en Anorí, cinco en Cáceres, 2 en Ituango, 4 en Tarazá y 1 en el municipio de Nechí, todos municipios de la subregión del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño (FGN, 2020). Sobre esta situación, personas de las comunidades beneficiarias del PNIS han puesto de presente que se han visto enfrentados a extorsiones por parte de grupos armados al margen de la ley, generándose mayores riesgos para las y los líderes del Programa, quienes se han visto más expuestos debido a la visibilidad que tienen en el impulso y exigencias de cumplimiento.

Ahora, respecto a la implementación de los programas de prevención del consumo y salud pública, el Ministerio de Salud informó que durante 2019 asistieron técnicamente a la Secretaría Departamental de Salud de Antioquia en la construcción del plan de acción con prioridades de política de salud mental y consumo de sustancias psicoactivas. Por su parte, la Secretaria Seccional de Salud y Protección Social de Antioquia reportó que, en noviembre de 2019, el Ministerio realizó el Encuentro Nacional de Salud Mental, donde colectivamente se construyeron las líneas de trabajo para la implementación y seguimiento de las políticas nacionales de Salud Mental y Psicoactivos. Adicionalmente se formuló el documento guía de planeación territorial en la dimensión de convivencia social y salud mental. De acuerdo con información de la Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas 2019, el departamento de Antioquia cuenta con una prevalencia vida de consumo de sustancias psicoactivas ilegales (entre los 12 y los 65 años) de 14,1%, superior a la prevalencia nacional de 9.7%<sup>3</sup>.

Finalmente, en cuanto a la implementación de las estrategias orientadas a abordar el fenómeno de producción y comercialización de narcóticos, en 2019 el Observatorio de Drogas de MinJusticia reportó 12 toneladas de hoja de coca incautadas, 2,7 toneladas de pasta base y 0,32 toneladas incautadas de cocaína. Ituango concentró el mayor número de incautaciones (29%), seguido de Valdivia con el 23% y Tarazá con el 20%. De otro lado, la Policía Nacional reportó en 2019, 262 capturas por tráfico, fabricación o porte de estupefacientes y 14 capturas por tráfico de sustancias para el procesamiento de narcóticos.

## Recomendación

- Se recomienda la implementación integral del PNIS, asegurando recursos para el cumplimiento de los acuerdos firmados con la totalidad de familias de la subregión del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño.
- Establecer un plan de choque para acelerar la implementación el PAI en todos los municipios, con especial énfasis en Tarazá e Ituango, que no solo presentan rezagos sino también importantes problemas de seguridad que ponen en riesgo la vida de las familias y su proceso de sustitución.
- Acelerar la implementación de los proyectos productivos de las familias beneficiarias del PNIS de la Subregión, incluyendo aquellas de Briceño que aún no han recibido este componente, basados en planes de inversión acorde con las potencialidades y la vocación productiva de la región, que recojan las lecciones aprendidas del proceso con la Federación de Cafeteros.
- Promover una construcción y ejecución de PISDA que aseguren la provisión de bienes y servicios para las comunidades en territorios que se acogieron al programa de sustitución, y que vayan más allá de la marcación de iniciativas PISDA, así como la articulación del Programa con la Reforma Rural Integral.
- Promover la formulación e implementación de modelos de sustitución que permitan que familias que no lograron ingresar al PNIS, cuenten con alternativas para la erradicación voluntaria de cultivos y de desarrollo alternativo. En especial, se recomienda el desarrollo de estos modelos en Valdivia en donde se firmó un acuerdo colectivo que no se individualizó.

<sup>3</sup> Prevalencia vida: proporción de personas que consumieron una determinada sustancia alguna vez en la vida

- En lo relativo a la atención y prevención del consumo de sustancias psicoactivas se requiere de la articulación de las entidades de salud de los distintos órdenes, para lo que es fundamental que las secretarías municipales y departamentales cuenten con asesoría y apoyo por parte del Ministerio de Salud en la implementación de acciones y planes territoriales de salud, y de sus componentes orientados a abordar el consumo de SPA.
- También se hace necesario actualizar los análisis y metas de los planes de salud de acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas 2019 para el departamento de Antioquia.
- Se recomienda el funcionamiento periódico de los Consejos Seccionales de Estupefacientes, que lidera la Gobernación; y dentro de estos, la promoción de las discusiones en torno a la articulación de estrategias para controlar el cultivo, producción y comercialización de drogas.



# 5. VÍCTIMAS DEL CONFLICTO



PROCUREMOS  
*la paz*

## 5. VÍCTIMAS DEL CONFLICTO

En el marco del Punto 5 del Acuerdo de Paz sobre Víctimas del Conflicto el Gobierno se comprometió con la creación de un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición y la implementación de otras medidas orientadas a resarcir y satisfacer los derechos de las víctimas. El sistema incluye un conjunto de mecanismos judiciales y extrajudiciales que buscan contribuir a satisfacer de la mejor manera los derechos de las víctimas, así: (i) Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV); (ii) la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP); (iii) la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas en razón y en el contexto del conflicto armado (UBPD) y (iv) el fortalecimiento de medidas de reparación integral para la construcción de paz y garantías de no repetición.

El balance sobre la implementación de estas medidas en el nivel territorial, para el caso de las entidades del SIVJRNR, se relaciona con el análisis de variables como el despliegue territorial de cada entidad, la participación de víctimas, comparecientes y otros actores en los municipios priorizados, la articulación en territorio entre estas entidades, y otro tipo de acciones específicas ejecutadas de cara al cumplimiento de los objetivos misionales de cada entidad. Respecto a las medidas de reparación integral a víctimas, para este caso, la atención se enfoca sobre procesos de reparación colectiva, procesos de retorno y reubicación y medidas específicas en materia de atención psicosocial existentes en estos municipios PDET, y su articulación con otros componentes del Acuerdo de Paz como la implementación de los PATR.

De acuerdo con el Registro Único de Víctimas (RUV), los municipios PDET del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño registran

para junio de 2020 un total de 151.1356 víctimas que representan el 35,5% del total de la población de estos municipios, de las cuales 140.909 todavía residen en estos municipios y relacionan un total de 403.848 hechos victimizantes. De este universo de hechos, 290.472 se refieren a casos de desplazamiento forzado, 29.629 a casos de homicidio, 28.183 a casos de amenaza y 6.772 a casos de desaparición forzada. Entre los municipios con mayor número de víctimas reportadas se encuentran El Bagre, Tarazá, Ituango y Caucasia. En relación con los procesos de reparación colectiva, estos municipios PDET registran 17 sujetos de reparación colectiva (de los cuales 10 son sujetos étnicos); de igual forma, de los 13 municipios PDET de esta subregión, tan solo 3 municipios cuentan con planes de retorno y reubicación formulados.

Por su parte, las entidades del SIVJRNR han logrado avances importantes en estos municipios en el proceso de difusión y pedagogía y trabajo inicial con víctimas, autoridades locales y otros actores estratégicos. La Comisión de la Verdad ha avanzado, por ejemplo, en la realización de entrevistas individuales y colectivas a víctimas y en la construcción e implementación de un modelo de investigación sobre contextos y patrones explicativos del conflicto armado en los pueblos y territorios étnicos.

En el caso de la JEP, se han desarrollado jornadas de acreditación a víctimas y apoyos a la construcción y presentación de cinco (5) informes construidos por víctimas. Respecto a la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas, el proceso de formulación del Plan Regional de Búsqueda para el Magdalena Medio ha involucrado el trabajo con varios de los municipios del

Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, además de otras acciones humanitarias orientadas a la identificación de casos y posibles lugares de disposición de cuerpos.

Para el caso de las tres entidades, la comunicación permanente con líderes/as y organizaciones sociales en el territorio ha sido fundamental para lograr avances: por ejemplo, en el trabajo adelantado en 2019, la llegada de la Jurisdicción se dio de la mano de organismos internacionales y sociales con presencia o trabajo previos en esta región.

No obstante, persisten varias limitaciones para el despliegue territorial de estas entidades, principalmente como consecuencia de la presencia de grupos al margen de la ley, lo que ha dificultado significativamente la generación de espacios físicos de diálogo y de trabajo con víctimas y otras poblaciones en estos municipios. La ausencia de acciones por parte de estas entidades para la varios de los municipios PDET (cobertura), contrasta, no obstante, con el reporte de actividades en materia de generación de confianza y de trabajo con autoridades, líderes/as, organizaciones sociales y organismos internacionales en estos municipios, que deben ser profundizadas con la idea de consolidar espacios de participación seguros para quienes son convocados y para las entidades que convocan.

Para el caso de los procesos de retorno y reubicación, las difíciles condiciones de seguridad de la mayoría de municipios PDET han impedido la generación de conceptos de seguridad favorables y han frenado los procesos de retorno y reubicación en esta subregión. En relación con los procesos de reparación colectiva, de los 17 sujetos de reparación colectiva, 3 se encuentran actualmente en fase de identificación, 7 en fase de alistamiento, 1 en fase de diagnóstico del daño, 2 en fase

diseño y formulación del Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRC) y 4 en fase de implementación y seguimiento. Respecto a los 4 sujetos que se encuentran en fase de implementación, los avances presentados son limitados si se tiene en cuenta que estos sujetos de reparación colectiva fueron reconocidos como tal desde hace varios años: la implementación del PIRC del sujeto del corregimiento de Puerto López en El Bagre, reconocido desde 2013, presenta hasta ahora un nivel de avance del 34%.

De cara al cumplimiento del enfoque reparador del proceso PDET y al goce efectivo de derechos de las víctimas, es importante advertir que la alineación de estos procesos con la implementación de las iniciativas priorizadas en el PATR todavía no es clara ni reporta avances concretos si bien, conforme a la información recogida por la Procuraduría, de los PIRC actualmente vigentes en estos municipios PDET, la UARIV ha identificado al menos 44 acciones de los procesos de reparación colectiva en implementación que coinciden con la iniciativas priorizadas en el proceso PDET.

## Recomendación

A juicio de la Procuraduría, el avance del trabajo de las entidades del SIVJRN en esta subregión requiere mayor coordinación y gestión de apoyos que faciliten la entrada y el trabajo con las comunidades de los municipios PDET, así como de la ampliación del trabajo en aquellos municipios que presentan altos niveles de victimización como consecuencia del conflicto armado.

- Así mismo, el desarrollo de los procesos de reparación colectiva y de retorno y reubicación precisan de mayor colaboración de las autoridades locales y de las unidades de Fuerza Pública para la gestión de escenarios de riesgo y la generación de nuevas medidas de acompañamiento a los procesos de retorno y reubicación. Parte de estos avances requieren también la priorización de aquellos procesos de reparación colectiva reconocidos desde hace más de 5 años.



# 6. IMPLEMENTACIÓN



PROCUREMOS  
*la paz*

## 6. IMPLEMENTACIÓN

En el Punto 6, Implementación, Verificación y Refrendación, el Gobierno Nacional adquirió compromisos para poner en marcha los mecanismos y herramientas para el impulso de lo acordado. Así pues, este punto definió los mínimos necesarios para garantizar la sostenibilidad del Acuerdo al señalar las herramientas para la optimización y articulación de la gestión pública; identificar las necesidades institucionales, políticas y normativas para una implementación efectiva; reconocer la necesidad de una articulación eficiente entre el Gobierno Nacional y las autoridades territoriales; establecer los mecanismos que se deben poner en marcha para propiciar la transparencia y la participación ciudadana; definir el acompañamiento técnico internacional al seguimiento y la verificación de lo acordado, y dictar los principios orientadores que deben regir la implementación. A juicio de la Procuraduría, el presente Punto del Acuerdo de Paz brinda instrumentos en cada una de las fases del ciclo de política pública, en los que se involucra a la sociedad civil, al sector privado y a la comunidad internacional.

Este apartado incluye una revisión de los principios generales para la implementación, verificación y refrendación. De igual forma, analiza los alcances del Plan Marco de Implementación en el territorio y la inclusión de compromisos del Acuerdo de Paz en los Planes de Desarrollo Territorial (PDT).

El Acuerdo menciona una serie de principios que deben tenerse en cuenta para su implementación. Para la Procuraduría General de la Nación, en el Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño no es clara la observancia del principio de Enfoque de Derechos, pues los avances siguen siendo reportados más en términos de cumplimiento de tareas sectoriales, que en relación con el avance de garantía de estos.

No se evidencian avances en la aplicación de principios como el fortalecimiento y articulación institucional, pues los avances y pocos resultados muestran la existencia de agendas institucionales paralelas, que no solo no se conectan entre sí, sino que terminan sobrecargando de tareas de gestión a los gobiernos territoriales, incluso distrayéndolos de sus responsabilidades en atender las demandas municipales y departamentales.

El mismo vacío existe con principios como la eficacia, eficiencia e idoneidad o el de priorización. La inexistencia de una planeación organizada y articulada de la implementación de todos los componentes del Acuerdo en el Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, lleva a que se tenga una gestión dispersa, poco efectiva y que a la vez, podría ganar mucho en eficiencia al contar con mayor gerencia y organización.

Con respecto a la articulación de instrumentos para la planeación y programación presupuestal, se encontró que el Plan Marco de Implementación aún no cuenta con suficiente detalle para hacer seguimiento a la dimensión territorial del Acuerdo de Paz. Al hacer un barrido de la gestión y programación presupuestal de los sectores, fue muy difícil identificar los compromisos y ejecutorías concretas para el desarrollo de iniciativas territoriales, ya que los reportes siguen siendo nacionales en su gran mayoría.

En el caso del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, por ejemplo, no es posible encontrar en el PMI o en algún instrumento derivado de este Plan, una programación concreta y detallada de la implementación del Acuerdo en sus 13 municipios. Para

obtener información, fue necesario requerir de manera muy precisa a cada una de las entidades nacionales que tienen compromisos generales en el PMI, encontrando que muchas de estas no cuentan con esos datos. Es decir, hoy el PMI es un instrumento que no cumple una función de planeación territorial y cuyo alcance en seguimiento es centralizado por lo que no logra incentivar ni reflejar los avances concretos en los territorios. Por este motivo, se requiere de la creación de un mecanismo de seguimiento para los PATR y para los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral que haga parte integral del SIPO.

La información revisada y las consultas hechas hacen evidente que el Gobierno no estaba preparado para una ejecución en el territorio de todos los contenidos del Acuerdo que así lo ameritaban. La gestión en temas como tierras, sustitución y atención a víctimas han venido iniciándose con gran lentitud y de manera desarticulada como ya se ha anotado. En ese sentido en buena parte el ejercicio de la paz territorial se limitó a los PDET, que de por sí ha tenido sus limitaciones como se mostrará a continuación.

Con respecto al PDET, la Procuraduría evidenció que una vez aprobados los PATR, no se tenía definido con claridad el siguiente paso para dar inicio a su ejecución ni financiación. Si bien es cierto se avanzó con obras PIC, como ya se señaló en el análisis del Punto 1, el Gobierno Nacional ha tardado demasiado en tener un instrumento de planeación y articulación que guíe la implementación territorial. No obstante, es importante resaltar que a pesar de la ausencia de este instrumento como se evidenció en el Punto 1 están en implementación varios proyectos que coinciden con las iniciativas del PATR.

La Hoja de Ruta Única o el instrumento que guíe y unifique la

planeación y la implementación en el Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño debe recoger tanto los compromisos del PDET como los de tierras, los de sustitución de cultivos, de reincorporación y de reparación a las víctimas, y debe lograr articularlos con la oferta de los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral para poder hablar de una implementación integral, articulada y coordinada.

Con respecto al papel de los gobiernos territoriales, el Acuerdo de Paz estableció que debían tramitarse reformas normativas con el fin de que los planes de desarrollo departamental y municipal incorporaran medidas para garantizar la implementación de este. En esencia eso significaba reformar la Ley 152 de 1994, lo cual no se realizó. El Departamento Nacional de Planeación (DNP) desarrolló un Kit de Planeación Territorial (KPT) para apoyar la formulación de los Planes de Desarrollo 2020-2023. En este Kit se proponen lineamientos estratégicos para 12 sectores, y dentro de estos, en el sector de gobierno territorial, se incluye un documento llamado Alineación del PDET con los Planes de Desarrollo Territorial. Se trata de un texto de 17 páginas, descriptivo sobre qué son los PDET, cómo se formularon y cuáles son las fuentes de financiación, que no especifica los compromisos del Gobierno Nacional para la implementación. La referencia es solo a los PDET, sin mencionar el resto de los compromisos del Acuerdo de Paz.

No obstante, vale mencionar que en ese mismo paquete de Anexos del KPT, en los Lineamientos para el sector de la Inclusión Social, se encuentra un documento para la articulación de la Política de Víctimas con los planes de desarrollo territorial y otro para reincorporación. Estos documentos también describen las

políticas y normas nacionales y ofrecen lineamientos de cómo debería gestionarse ese tema en las entidades territoriales.

De otro lado, desde finales de 2019 y durante el primer semestre de 2020, la ART acompañó los empalmes y formulación de planes para incluir iniciativas PDET. Se llevó a cabo una tarea de acompañamiento, asesoría y gestión muy importante que como resultado en Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, logró que tanto la Gobernación de Antioquia como los municipios de esta subregión, incluyeran en sus planes de desarrollo, de acuerdo con su propia estructura, referencias al PDET o compromisos concretos con algunos pilares o iniciativas. Aunque la Procuraduría aún se encuentra analizando los contenidos de los planes de desarrollo, aún no ha encontrado montos sectoriales específicos del nivel nacional para cofinanciar las iniciativas del PATR incluidas en los planes. En todo caso, este es un avance importante en términos de la apropiación de los compromisos PDET por parte de los gobiernos territoriales.

La formulación de los planes de desarrollo territorial pudo aprovecharse no solo para hacer visibles los contenidos de los PDET, sino también para incluir compromisos concretos de cogestión y, sobre todo, de cofinanciación por parte de los sectores de gasto nacional en cada una de las 16 subregiones. Mas allá de los planes de desarrollo, los PDET cobran gran valor porque deben ser el instrumento para que lleguen más inversiones de los sectores de gasto nacional. En síntesis, si bien se pueden identificar algunos lineamientos para temas precisos del Acuerdo de Paz en dichos planes, no se identifica una apuesta integral de corresponsabilidad para la implementación conjunta del mismo en el territorio.

La poca concreción de los compromisos de los sectores de

gasto del Presupuesto General de la Nación con los PDET y en general con los compromisos territoriales del Acuerdo de Paz, también se reflejan en la demora en la expedición de los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral y la falta de un seguimiento sistemático e integral que permita valorar el avance en la implementación a nivel territorial de los que ya han sido aprobados.



## Recomendaciones

- Elaborar por lo menos anualmente una planeación concertada entre los sectores de gasto nacional y las entidades territoriales, que incluya la programación de recursos sobre proyectos de inversión que implementen tanto los compromisos del Acuerdo de Paz en los territorios, como las iniciativas aprobadas en los PATR. Se propone anualmente dado que la planeación cuatrienal se realiza durante la formulación de planes de desarrollo.
- Incluir en el SIPO una dimensión territorial, donde todos los indicadores territorializables del PMI se reporten de esa forma. De igual forma, se requiere de la creación de un mecanismo de seguimiento para los PATR y para los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral que haga parte integral de este sistema.
- Elaborar informes integrales sobre la implementación del Acuerdo de Paz por subregiones, de manera periódica, que incorporen avances tanto del PDET, como de temas de participación política, reincorporación, sustitución de cultivos de usos ilícito y víctimas.
- Las entidades territoriales deben iniciar la implementación de los programas y proyectos relacionados con el Acuerdo de Paz incluidos en sus planes, articularse en propuesta regionales y solicitarle al gobierno nacional la cogestión cofinanciación necesaria para llevar materializar estos proyectos e iniciativas.

# CONCLUSIONES GENERALES



PROCUREMOS  
*la paz*

## CONCLUSIONES GENERALES

Los 13 municipios de la subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño no conforman un territorio homogéneo, por lo tanto no siempre comparten las mismas dinámicas y problemáticas. Dentro de la subregión, se encuentran municipios que se caracterizan por ser productores de oro, como Zaragoza, Segovia, Remedios, Cáceres, Tarazá y Nechí, en los que este renglón de la economía representa una importante fuente de recursos. Por su parte, Anorí, Ituango, Cáceres, El Bagre, Segovia, Zaragoza y Remedios tienen presencia de comunidades indígenas y afrocolombianas. Los municipios de Segovia, El Bagre, Remedios e Ituango tienen en promedio el 54% de su territorio protegido por zonas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959. Adicionalmente, los municipios que se han visto más afectados por los cultivos ilícitos son Valdivia, Tarazá, Cáceres, Ituango, Briceño y Anorí.

Sin embargo, es posible afirmar que existen tendencias y problemáticas estructurales que los trascienden y que lamentablemente subsisten a pesar de estarse implementando los contenidos del Acuerdo de Paz. La región hoy es azotada principalmente por problemas como el desplazamiento forzado y el despojo de tierras, los altos índices de victimización de la población rural, la informalidad en la tenencia de la tierra, la concentración de la propiedad y la falta de garantías sobre los derechos territoriales para comunidades campesinas y étnicas. La implementación del PNIS tiene serios problemas de continuidad y efectividad en todos sus componentes.

A esto se suma la reconfiguración de la presencia de grupos armados que ha estado marcada por el recrudecimiento de la violencia en los últimos dos años (2018-2019) y el posicionamiento de grupos como el Clan del Golfo y los 'Caparros' (este última escindido del Clan del Golfo) en municipios como

Valdivia, Cáceres, Tarazá y Caucasia. Desde 2017.

La Defensoría del Pueblo ha emitido al menos once (11) alertas tempranas en relación con estos municipios PDET que relacionan diferentes tipos de afectaciones. Uno de los impactos más palpables de este panorama ha sido el asesinato de defensores de derechos humanos y ex miembros de las FARC en la región. La presencia de los citados grupos también ha limitado el despliegue del SIVJRNR en la subregión. Ahora bien, a pesar de esta diversidad de problemas que impiden la democratización del acceso a la tierra, el uso adecuado, la garantía de los derechos de las comunidades étnicas y campesinas, la producción sostenible y la protección de la riqueza y diversidad ambiental y cultural, la subregión cuenta con ventajas y fortalezas que se destacan en relación con las otras subregiones PDET, principalmente en lo que respecta a la presencia institucional y la diversidad de actores públicos, privados y comunitarios que pueden ser aliados estratégicos para la implementación del PATR.

Sin embargo, hasta la fecha no parece que se estén aprovechando estas oportunidades suficientemente. Aunque se ha avanzado en las medidas contempladas en el Punto 1 del Acuerdo de Paz, las acciones iniciadas se han visto interrumpidas por condiciones de seguridad y por la incapacidad de las instituciones públicas de consolidar su presencia en el territorio. La situación del Bajo Cauca y Nordeste antioqueño demuestra que no basta con tener mayor presencia institucional, sino que hace falta una agenda única con responsabilidades específicas que avance de manera paralela en todos los frentes, tanto los de desarrollo como los de seguridad, convivencia y reconciliación.



# BIBLIOGRAFÍA



PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION

PROCUREMOS  
*la paz*

# BIBLIOGRAFÍA

- ARN. (2020). Reincorporacion.gov.co. Obtenido de <http://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/paginas/los-etcr.aspx>
- ART. (2020). renovacionterritorio.gov.co. Obtenido de [https://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/Direcciones/direccin\\_de\\_sustitucin\\_de\\_cultivos\\_ilcitos](https://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/Direcciones/direccin_de_sustitucin_de_cultivos_ilcitos)
- Cámara de Comercio Medellín. (2019). Perfiles socioeconómicos de las subregiones de Antioquia.
- Consolidación, C. P. (2020). Informe No. 21 PNIS.
- DANE. (2018). Censo de Población y Vivienda 2018. Obtenido de DANE: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018>
- Defensoría del Pueblo. (2018). Informe especial: Economías ilegales, actores armados y nuevos escenarios de riesgo en el posacuerdo. Obtenido de Defensoría del Pueblo.
- DNP - Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional. (s.f.). Desempeño fiscal. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación.
- DNP. (2020). TerriData. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación: <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/perfiles>
- DNP. (s.f.). Medición de Desempeño Municipal. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación: <https://portalterritorial.dnp.gov.co/AdmInfoTerritorial/MenuInfoTerrEstMDM>
- DSCI. (2020). Respuesta Oficio.
- FGN. (2020). Respuesta Oficio.
- FIP. (2019). Base de datos de agresiones a líderes sociales. Obtenido de Fundación Ideas para la Paz.
- MEN. (2020). Estadísticas en educación básica por municipio. Obtenido de Ministerio de Educación Nacional: <https://www.datos.gov.co/Educaci-n/ESTADISTICAS-EN-EDUCACION-BASICA-POR-MUNICIPIO/nudc-7mev/data>
- Mesa Interinstitucional de Población. (2020). Subregiones y municipios PDET Colombia. Obtenido de Triage Poblacional.
- OCHA. (2019). Obtenido de <https://www.unocha.org/colombia>
- OCHA. (2020).
- PONAL. (2020). Estadística delictiva. Obtenido de Policía Nacional de Colombia.
- RUV. (2020). Cifras de la Unidad de Víctimas. Obtenido de Registro Único de Víctimas: <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/>
- Salinas, Y. (2019). Informe de la consultoría: Elaboración de insumos para el seguimiento a la implementación de la Política Estatal del Acuerdo de Paz con las FARC-EP. Bogotá D. C.: Sin publicar.
- SIMCI. (2019). Informe de Monitoreo Regional de territorios afectados por los cultivos ilícitos 2018.
- SIMCI. (2020). Informe de Monitoreo Regional de territorios afectados por los cultivos ilícitos 2018.



PROCUREMOS  
*la paz*

# BAJO CAUCA Y NORDESTE ANTIOQUEÑO

RESUMEN EJECUTIVO