

# CHOCÓ

## 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



PROCUREMOS  
*la paz*



PROCUREMOS  
*la paz*

# Informe sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz en la subregión PDET Chocó Resumen Ejecutivo

## 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

Carlos Tello  
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 Chocó, el análisis de los reportes oficiales se combinó con 26 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 Chocó. En primer lugar, se presenta un análisis situacional de la subregión Chocó; 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

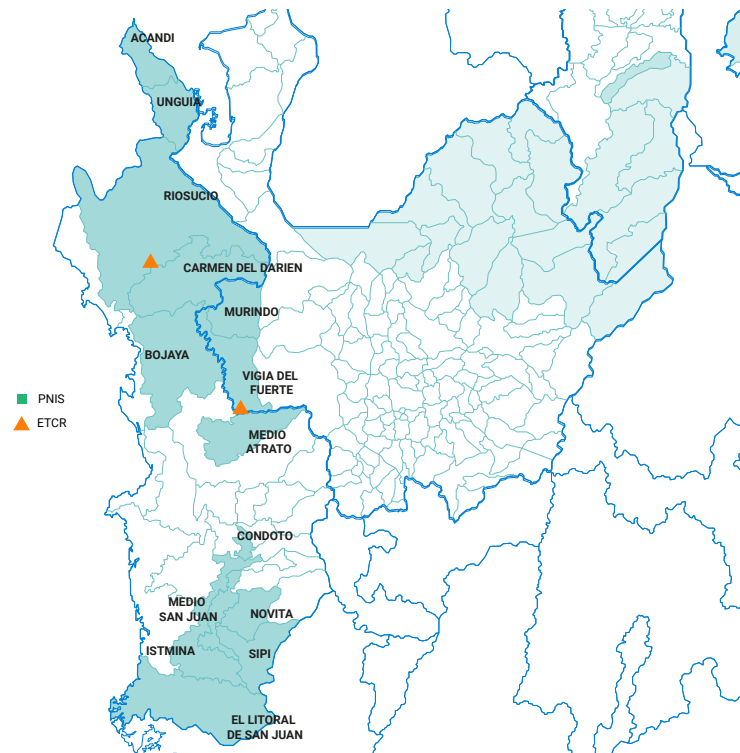


PROCUREMOS  
*la paz*

# ANÁLISIS SITUACIONAL

La subregión Chocó es altamente diversa, dispone de riquezas minerales, así como de un potencial derivado de la madera y de las fuentes fluviales. Igualmente, se caracteriza por contar con poca infraestructura vial y por un constante estado de vulnerabilidad social, económica, humanitaria y ambiental exacerbado por la presencia de grupos al margen de la ley. Estos grupos se disputan el control de las economías ilegales y sus rutas de narcotráfico, especialmente, la ruta hacia el Urabá antioqueño. A lo anterior, se suman luchas por la titularidad de la tierra, debilidades institucionales, corrupción, ausencia estatal y falta de intervenciones con enfoque multicultural, entre otros.

Mapa 1. Subregión PDET Chocó



Fuente: Elaboración propia con base en Decreto Ley 893 de 2017, 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 PDET Chocó está compuesta por los municipios de Murindó y Vigía del Fuerte del departamento de Antioquia y, Acandí, Bojayá, Carmen del Darién, Condoto, El Litoral de San Juan, Istmina, Medio Atrato, Medio San Juan, Nóvita, Riosucio, Sipí y Unguía, en el departamento del Chocó. Asimismo, es una de las más extensas de las subregiones PDET con 3.040.700 hectáreas, lo que representa el 7,9% del total del territorio de los 170 municipios PDET. Igualmente, es una de las subregiones con menor proporción de población urbana, de sus 228.849 habitantes, el 34% viven en zonas urbanas, frente a un 56% en promedio en los municipios PDET y un 75% a nivel nacional. La población de esta subregión representa el 3,4% del total de la población que habita en los municipios PDET (DANE, 2018; Mesa Interinstitucional de Población, 2020). También se destaca la composición étnica de la subregión con 55 resguardos indígenas y 48 consejos comunitarios inscritos en la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (MinInterior, 2020).

Asimismo, Chocó se caracteriza por la ausencia de vías e industrias a pesar de tener potencial en pesca fluvial y marítima, así como en minerales y madera. El promedio del índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de los municipios de la subregión se ubicó en 64%, cifra significativamente mayor al índice nacional (14,1%) (DANE, 2018). También resalta que en El Litoral del San Juan la Razón de Mortalidad Materna (3.571 por cada 100.000 nacidos vivos), Murindó (1.754), Nóvita (1.299), Bojayá (1.220) e Istmina (219), es dramáticamente mayor a la nacional (51) (Mesa Interinstitucional de Población, 2020).

Por otra parte, para 2019 el promedio de cobertura neta en educación para los municipios de la subregión fue de 77,9%; menor al porcentaje nacional que es 85% (MEN, 2020).

El promedio de la tasa de deserción para los municipios de la subregión fue igual al promedio nacional de 3,3% y, en comparación con las demás subregiones analizadas, se ubicó por encima del promedio para la subregión de Pacífico y Frontera Nariñense (1,3%) (MEN, 2020). Adicionalmente, el puntaje de las pruebas Saber 11 en matemáticas (38,8 puntos) y lectura crítica (42,4) está por debajo del promedio nacional (50,4 y 52,8, respectivamente) (DNP, 2020).

En cuanto a la institucionalidad, el Índice de Desempeño Fiscal indica, de manera general para los municipios de la subregión, que los gastos de funcionamiento son mayores a los recomendados y hay baja capacidad para respaldar la deuda, para ahorrar y para generar recursos propios (DNP - DDDP, 2020). Por otra parte, la Medición de Desempeño Municipal muestra que no todos los municipios son iguales en sus capacidades, este indicador los ordena de mayor a menor desempeño, así: 1) Nóvita e Istmina; 2) Bojayá, Sipí, Murindó y Vigía del Fuerte; 3) Acandí, Riosucio y Condoto; y 4) Carmen de Darién, Litoral del San Juan, Medio San Juan, Unguía y Medio Atrato (DNP, 2020).

En lo referente a los conflictos ligados a la tierra, se evidencian disputas por derechos territoriales. En particular, los conflictos se presentan por diferencias entre los intereses de los negocios de palma, madera, minería y ganadería que desean expandirse y los de las comunidades étnicas que guardan una relación especial con la tierra, la cual es reconocida en las leyes colombianas como la Ley 70 de 1993 (Amnistía Internacional, 2015; Amnistía Internacional, 2017).

Respecto al conflicto armado y la seguridad, la subregión reporta una diversidad de dinámicas que se suman a la disputa por las zonas antes controladas por las antiguas FARC-EP. En algunos municipios, luego del Acuerdo de Paz, se dio una recomposición de grupos armados que llevó a incursiones y disputas entre el ELN y el Clan del Golfo, mientras que, en el sur del departamento, la presencia de estos grupos ha sido constante.

De manera comparativa, entre 2016 y 2019, el PDET de Chocó registró 43 eventos de desplazamiento masivo de población y 24 eventos de confinamiento masivo (OCHA, 2019), evidenciando la difícil situación de la población que habita esta subregión, aunque registra números inferiores a las subregiones Pacífico y Frontera Nariñense, Catatumbo y Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño. También muestra menores tasas de homicidios frente a las otras subregiones de 34 por cada 100.000 habitantes para el año 2019, así como una tasa de amenazas de 69 por cada 100 mil habitantes para ese mismo año, menor a la de Catatumbo (160), Sur de Bolívar (100) y Pacífico y Frontera Nariñense (109) (PONAL, 2020). Así mismo, entre 2017 y marzo 31 de 2020, la Oficina de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha reportado el asesinato de al menos 12 defensores y defensoras de derechos humanos en el departamento de Chocó, y la Misión de Verificación de Naciones Unidas ha registrado el asesinato de 7 ex integrantes de las FARC en los municipios del Bajo y Medio Atrato.

Ligado a la presencia de grupos armados y bandas como los Urabeños, se presentan disputas por el control de la producción de coca y su comercialización. Particularmente, luego de la firma del Acuerdo de Paz en 2016 se observó un aumento en los cultivos de coca de 1.164 a 1.619 hectáreas en 2018; sin

embargo, el 2019 cerró con una reducción importante cercana al 20%, ubicándose en 960 hectáreas. De las cinco subregiones analizadas es la que reporta menos cultivos de coca en 2019 (SIMCI, 2020).



PROCUREMOS  
*la paz*



# 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 Política de Ordenamiento Social de la Propiedad, no muestra ningún avance en la subregión PDET del Chocó, no hay Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR) en formulación ni en implementación y todos los municipios tienen el catastro rural y urbano desactualizado, con excepción de Vigía del Fuerte que tiene el catastro urbano actualizado. Lo anterior se suma a que los 14 municipios que conforman la subregión enfrentan graves conflictos alrededor del uso de la tierra, causados por la minería de oro y platino y la apropiación de estos recursos por grupos armados ilegales, la deforestación, la siembra de cultivos de uso ilícito en áreas ambientales protegidas y territorios étnicos, conflictos interétnicos por el territorio, desplazamiento y despojo. Vale mencionar que, en el plan de trabajo para la actualización del catastro en 2020, en esta Subregión se priorizaron los municipios de Acandí y Unguía.

Con corte a abril de 2020, se han ingresado 20 predios al Fondo de Tierras en 5 de los 14 municipios PDET de la subregión: Medio Atrato, Unguía, Carmen del Darién, Istmina y Acandí. De los 20 predios, 2 son baldíos y 18 son bienes fiscales patrimonial. Estos predios no cuentan con información suficiente que permita tener un diagnóstico sobre su disponibilidad para la adjudicación. Adicionalmente la ANT, para el periodo 2016 a marzo 2020, no reportó ninguna adjudicación a entidades de derecho público en esta subregión.

Si se tiene en cuenta que en la subregión se identifican 59 resguardos indígenas y 58 consejos comunitarios de comunidades negras, los procesos de constitución, saneamiento, ampliación y titulación de territorios para las comunidades étnicas en la subregión PDET del Chocó son prioritarios. Sin embargo, la ANT no reporta avances sobre los procesos de constitución, saneamiento y ampliación de resguardos indígenas, ni sobre los de titulación de comunidades negras. Sobre el módulo étnico del RESO, la ANT aún no ha establecido la reglamentación para su funcionamiento.

Asimismo, se han identificado 4 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. La gestión para la identificación y resolución de los procesos agrarios en la subregión es casi inexistente, aspecto que contrasta con la cantidad de solicitudes de adjudicación de baldíos pendientes o que están en trámite en 11 de los 14 municipios PDET del Chocó, las cuales suman 6.276, que corresponden a 567.383,8 hectáreas.

En conclusión, los exiguos resultados en materia de la implementación del punto 1.1 del Acuerdo de Paz muestran que en la Subregión del Chocó 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 territoriales de los pueblos étnicos y comunidades campesinas.

## El Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) del Chocó 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 SIPO 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 9 proyectos para el mejoramiento de vías terciarias que equivalen a 7,17 kilómetros a intervenir y 2 proyectos para el mejoramiento de la navegabilidad fluvial y la construcción de embarcaderos en 7 municipios: Acandí, Bojayá, Istmina, Unguía, Nóvita, El Carmen del Darién y Condoto. Otro ejemplo es el reporte de MinMinas con una inversión por \$4.878 millones que beneficia a 255 usuarios en el municipio de Condoto en la instalación y capacitación de fuentes no convencionales de energía, también en el municipio de Nóvita se llegó a 183

nuevos usuarios a través de la ampliación de la cobertura del servicio de energía con una inversión de \$1.648 millones.

En la construcción del Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) de la subregión PDET del Chocó participaron 1.275 personas, de las cuales el 68% fueron hombres y el 32% mujeres. El mecanismo especial de consulta con pueblos y comunidades étnicas, se realizó con representantes del Foro Interétnico de Solidaridad Chocó (FISH), la Mesa Departamental de Concertación Permanente de los Pueblos Indígenas del Chocó y la Organización Indígena de Antioquia (OIA). En total participaron 65 consejos comunitarios y 55 autoridades indígenas<sup>3</sup> de los 14 municipios que integran la subregión. El proceso participativo culminó el 19 de septiembre de 2018 con la firma del PATR que incluye 2.027 iniciativas, las cuales representan el 6,1% del total nacional y se distribuyen de la siguiente manera:

Tabla 1. Iniciativas del PATR del PDET Chocó

Fase PDET	Generales	Étnicas	Género y mujer rural	Con marca PISDA-PNIS	Total
Municipales	709	1244	190	32	1953
Subregionales	9	64	5	0	73
<b>Total</b>	<b>719</b>	<b>1308</b>	<b>195</b>	<b>32</b>	<b>2027</b>

Fuente: ART, marzo 2020. Elaboración propia.

<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».

<sup>3</sup> Estos datos son referenciados en el documento del PATR de la subregión y discrepan con los que están disponibles en el Ministerio del Interior.

Según la información reportada por ART, el 65% de las iniciativas son étnicas, el 9,5% corresponden al enfoque de género y mujer rural, y el 1,5% corresponden a iniciativas PATR marcadas con la etiqueta 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, llama la atención que se cuente con 32 iniciativas con la marcación PISDA-PNIS aunque en la subregión no se implementa el PNIS. Vale mencionar que, aunque se firmaron acuerdos colectivos en los municipios de Riosucio, Medio Baudó, Carmen del Darién, Medio San Juan, no se ha suscrito ningún acuerdo individual y en esa medida el programa PNIS en el Chocó no se implementó.

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 Chocó, se reportan 110 iniciativas en implementación o implementadas lo que corresponde a un 5,4% del total de las iniciativas de la Subregión. Estas 110 iniciativas tienen 117 proyectos asociados<sup>4</sup>.

El pilar con mayor proporción de iniciativas asociadas a proyectos frente al número total de iniciativas es el de educación rural y primera infancia rural con 11,3%, seguido de ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo con 8,5% y sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación con 6,0%. En contraste, los de menor proporción son el de salud rural con 1,3% y vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural con 0,7%. Estos pilares son por lo tanto los que en esta subregión requieren un mayor esfuerzo para que las iniciativas se materialicen en proyectos.

Los 117 proyectos representan una inversión de \$120.921 millones. Los pilares de educación rural y de primera infancia, reactivación económica y producción agropecuaria e infraestructura y adecuación de tierras son los que mayores montos de inversión registran; los tres suman el 96,4% del total de los recursos, principalmente el pilar de educación rural y de primera infancia con el 52,1%.

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 35,2%. Entre las fuentes mixtas resaltan la concurrencia de los entes territoriales con el Presupuesto General de la Nación (PGN) con una participación de 15,8% y de los entes territoriales con el Sistema General de Regalías (SGR) con el 15,6%. También resalta el aporte del SGR con una participación de 30,2% y del Sistema General de Participaciones (SGP) con 25,9%. 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 mucho menor del SGR del 10,4% (incluyendo ordinarios y OCAD Paz), en cambio se estimaba un aporte considerablemente mayor del SGP con 59,9% (incluyendo libre inversión y destinación específica).

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

<sup>4</sup> Esta información se encuentra actualizada a 30 de marzo de 2020.

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. Asimismo, dada la debilidad de las instituciones públicas a nivel territorial, que no operan en la práctica bajo principios de coordinación interinstitucional para la planeación e inversión de recursos, los municipios del Chocó pueden no contar con las capacidades presupuestales, administrativas y técnicas para la ejecución de las iniciativas.

Por otra parte, en relación con el plan 50/51 y Obras PDET en sus fases 1 y 2, se ejecutaron 45 proyectos, lo que representa el 3,7% 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 Chocó 244 necesidades que representan el 8,7% 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. Tanto en proyectos ejecutados en el plan 50/51 como Obras PDET fases 1 y 2, se observa una baja participación de esta Subregión; sin embargo, tiene una participación mayor en identificación de necesidades para fase 3, por lo que se debería priorizar en la subregión la ejecución de proyectos en esta última fase y posibles fases a futuro.

## Recomendaciones

- Definir un cronograma con recursos diferenciados para la formulación e implementación de los POSPR y el catastro multipropósito con prioridad en los 14 municipios PDET de la subregión.
- 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. Igualmente, definir un plan de atención 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 de tierras y formalización de la pequeña y mediana propiedad rural. Asimismo, 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.

- Diseñar un Plan de Acción para resolver las solicitudes de saneamiento y constitución de resguardos indígenas y titulación colectiva de comunidades negras pendientes. Este plan debería indicar tiempos, recursos y responsables.
- Acelerar el proceso de formulación, adopción e implementación de la Hoja de Ruta Única en la subregión del Chocó, garantizando la adecuada articulación e incorporación de los diferentes instrumentos de planeación del territorio, en particular los 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.
- Priorizar la ejecución de proyectos de Obras PDET fase 3 y posibles fases a futuro en esta subregión, teniendo en cuenta que tanto en proyectos ejecutados en el plan 50/51 como Obras PDET fases 1 y 2, se observa una baja participación de esta Subregión; sin embargo, tiene una participación mayor en identificación de necesidades para fase 3.
- 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 y los proyectos financiados conjuntamente entre las entidades territoriales y el SGR 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 promulgación 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, se registra que, de los 14 municipios de la subregión, tres cuentan con un acto administrativo que certifica su creación, dos se encuentran en funcionamiento, uno tiene un plan de trabajo y reglamento, mientras que ninguno tiene o tuvo recursos para las vigencias entre 2017 y 2020. Adicionalmente, no se reportan iniciativas o acciones conjuntas con los consejos departamentales ni con el nacional. Sumado a la falta de creación y funcionamiento de los Consejos en la subregión, no se evidencia articulación con el nivel nacional ni departamental y no todos tienen un dinamismo que genere una incidencia real en las políticas públicas relacionadas con la implementación del Acuerdo de Paz.

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 reporta la creación de estas instancias reconociendo la diversidad étnica. No obstante, actores regionales consideran que hay fallas institucionales ligadas al incumplimiento del Acuerdo de Paz y la poca respuesta a peticiones de la sociedad civil.

## Recomendaciones

- 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, involucrándolos en la programación de acciones de implementación del Acuerdo.
- 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, exintegrantes FARC, entre otros) y el despliegue de la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía y otras medidas para la desarticulación de estructuras criminales.

Tras la firma del Acuerdo de Paz y la desactivación de las estructuras armadas de las FARC, en varios de los municipios de la subregión PDET se dio una recomposición de la presencia de grupos armados que se tradujo en incursiones y disputas del ELN y el Clan del Golfo. Actualmente, las mayores afectaciones se están dando en municipios como Acandí, Unguía, Riosucio y Bojayá, que hacen parte de corredores estratégicos que facilitan el despliegue de economías ilícitas alrededor de cultivos de uso ilícito y minería y disputadas por estos grupos.

De acuerdo con la información recopilada por la Procuraduría, la situación actual de seguridad en los municipios PDET de Chocó es altamente preocupante. La presencia y enfrentamientos entre grupos armados como el ELN y el Clan

del Golfo se ha traducido en hechos de violencia de alto impacto contra comunidades, autoridades y líderes y lideresas étnicas, líderes y lideresas comunales, ex integrantes de las FARC, entre otros.

Desde 2017, se han emitido al menos 16 alertas tempranas que se refieren a los casos de homicidio, reclutamiento forzado, confinamiento, desplazamientos forzados, instalación de minas antipersona, amenazas contra líderes y lideresas, autoridades indígenas y presidentes de consejos comunitarios. Según estimados de la Defensoría del Pueblo, alrededor de 200 mil personas en el departamento estuvieron en situación de riesgo durante 2019, de las cuales más de 9 mil fueron objeto de desplazamiento forzado y confinamiento. Así mismo, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos reporta desde 2017 hasta marzo 31 de 2020 el asesinato de al menos 12 defensores y defensoras de derechos humanos en el departamento de Chocó; por su parte, la Misión de verificación de ONU reportó el asesinato de 7 ex integrantes de FARC en municipios del Bajo y Medio Atrato.

Frente a este escenario la respuesta institucional y, particularmente la implementación de medidas en materia de Garantías de Seguridad, si bien ha presentado avances, sigue siendo insuficiente ante la dimensión del problema en estos municipios. Entre los avances se identifican las medidas orientadas al cumplimiento de las recomendaciones derivadas de la CIPRAT, entre ellas, las acciones focalizadas de Fuerza Pública en municipios como Riosucio, Bojayá y Medio Atrato. También están las medidas de protección colectiva

en municipios como Bojayá y actividades de desminado humanitario que incluyen asistencia integral. De igual forma, se han realizado acciones de apoyo y asistencia técnica al diseño de Planes Integrales de Prevención de violaciones de derechos humanos, en donde se priorizaron algunos municipios del departamento y se logró la actualización del Plan Integral de Riosucio. También se identificaron proyectos de investigación judicial como el adelantado en el municipio de Riosucio, en donde se han generado acciones para la desarticulación del Frente Pablo José Montalvo, perteneciente al Clan del Golfo.

A pesar de los esfuerzos institucionales, los escenarios de riesgo advertidos por la Defensoría del Pueblo se han materializado en su mayoría y han persistido año tras año, evidenciando una respuesta institucional insuficiente, un escaso seguimiento a las recomendaciones previstas y baja iniciativa frente al desarrollo de medidas integrales y permanentes que contrarresten los riesgos identificados. La presencia histórica de actores armados y las debilidades estructurales de estos municipios, asociadas con baja capacidad institucional, restricciones geográficas y falencias respecto a la satisfacción de derechos básicos de su población, exigen intervenciones en territorio de mayor calado. La capacidad institucional en materia de protección es mínima (el departamento de Chocó no cuenta actualmente con una sede administrativa de la UNP) y no responde, en la mayoría de casos, a las particularidades de líderes y lideresas y comunidades étnicas, así como de poblaciones ubicadas en zonas rurales. Así mismo, 13 de los 14 municipios PDET tienen presencia y/o sospecha de MAP/MUSE y ninguno de ellos, según lo reportado, ha sido priorizado para el desarrollo de acciones de desminado humanitario. No obstante, con corte a 31 de agosto, Chocó era el cuarto departamento con

mayor número de actividades y de beneficiarios en Educación en Riesgo de Minas (ERM) del país, después de Nariño, Norte de Santander y Arauca.

A juicio de la Procuraduría, las acciones institucionales desplegadas para la seguridad y protección de las comunidades de estos municipios durante el 2019, están en mora de ser fortalecidas y ampliadas pues, según la información recogida, muchas de estas acciones presentan las siguientes características: (i) suelen ser circunstanciales; (ii) no se despliegan para la totalidad de los municipios de la subregión PDET; (iii) requieren de mayor compromiso, inversión en recursos e información sobre oferta institucional y rutas para la prevención, atención y protección de la población en riesgo; (iv) demandan un replanteamiento de las estrategias de control territorial por parte de la Fuerza Pública y del fortalecimiento de los operativos de registro y control; (v) precisan de un mejor entendimiento de las necesidades, de las particularidades y de la autonomía de los territorios étnicos, de mejores estrategias de relacionamiento de la institución con las comunidades, y en general, de la generación de respuestas de seguridad integrales y con vocación de largo plazo.

## Recomendaciones

- Realizar seguimiento a las decisiones y recomendaciones derivadas de la sesión territorial de la Subcomisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS) que se llevó a cabo en Quibdó durante el primer semestre de 2019.
- Desplegar de manera prioritaria acciones de desminado humanitario, de emergencia y continuar con las acciones de educación en el riesgo de minas en los municipios PDET identificados.
- Gestionar mayores recursos para ampliar las capacidades de la UNP a través de una sede operativa para el departamento.
- Fortalecer la coordinación institucional para la implementación de medidas de respuesta rápida relacionadas con las recomendaciones surgidas de las CIPRAT y de las Alertas Tempranas, con particular énfasis en los casos de Bojayá, Carmen del Darién y Riosucio, y (v) fortalecer el despliegue territorial de la Unidad Especial de Investigación para los municipios de la subregión PDET con escenarios de riesgo identificados.

# 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.

De acuerdo con información de la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y de la Coordinación Territorial del PNIS en el departamento, durante el segundo semestre de 2017 se firmaron acuerdos colectivos en los municipios de Riosucio, Carmen del Darién, Medio San Juan, Medio Baudó y San José del Palmar, sumando aproximadamente 7.500 familias con voluntad de sustitución.

Sin embargo, hasta la fecha, no se ha individualizado ninguno de los acuerdos colectivos firmados, motivo por el cual no se cuenta con opciones de sustitución en esta subregión PDET. Esta situación ha causado inconformidad, frustración y desconfianza tanto de las familias que expresaron su voluntad y erradicaron sus cultivos para acogerse al programa, como de la misma institucionalidad que impulsó la firma de los acuerdos en el departamento. Lo anterior, afecta directamente a las comunidades que quedan a disposición de los actores armados y genera riesgos en materia de resiembra de cultivos de hoja de coca.

A lo anterior se suma la situación de seguridad en la que se encuentran quienes lideraron la firma de los acuerdos colectivos y que, a pesar de la ausencia de implementación y de las

amenazas y extorsiones recibidas por los grupos armados, han abogado por darle una oportunidad a la sustitución de cultivos en la subregión, haciendo un llamado a la institucionalidad para que honre los acuerdos firmados.

Cabe mencionar que la implementación de un modelo de sustitución de cultivos ilícitos para este departamento debe darse bajo un enfoque étnico. Sin embargo, el Gobierno Nacional no cuenta a la fecha con una ruta étnica para la implementación del PNIS en territorios de comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (NARP), ni resguardos indígenas. En este sentido, la DSCI informó que, respecto a los avances en la formulación de la ruta étnica, para el primer semestre de 2020 se elaboraría y concertaría el documento con las autoridades étnicas.

Con respecto a la prestación de bienes y servicios públicos en los municipios con cultivos de coca en el Chocó, llama la atención que, aunque en la subregión no se implementa el PNIS, a 31 de diciembre de 2019 se contaba con 32 iniciativas con la marcación PISDA-PNIS para los municipios de Riosucio y Carmen del Darién (que si firmaron acuerdos colectivos). Sin embargo, estas iniciativas ya no aparecían identificadas en la base de datos de iniciativas PISDA-PATR con corte a 6 de junio de 2020. A juicio de la Procuraduría, los territorios con presencia de cultivos de coca, y más aún aquellos que manifestaron su voluntad de sustitución a través de acuerdos colectivos, deben ser priorizados por la Agencia para la Renovación del Territorio para la prestación de bienes y servicios públicos, pues estos

son una condición para lograr superación de la dependencia de las economías ilegales y la transformación territorial.

Según los últimos informes del SIMCI, entre 2018 y 2019 se redujeron los cultivos de coca del departamento en 41,9% al pasar de 2.149 y 1.248 hectáreas respectivamente. En los cinco municipios con acuerdos colectivos suscritos en el 2017, se pasó de 917,3 hectáreas en 2018 a 679,94 en 2019. Es decir que en estos municipios también se presentó una reducción significativa del área sembrada del 25,8%. Cabe señalar que desde septiembre de 2020, la Procuraduría se encuentra analizando las variables que han incidido en la reducción de los cultivos en Colombia entre 2018 y 2019.

Respecto a la implementación de los programas de prevención del consumo y salud pública, el Ministerio de Salud no reportó haber brindado asistencia técnica en el año 2019 a la Secretaría Departamental del Chocó para la construcción de los Planes de Acción Territorial, con prioridades de política de salud mental y consumo de sustancias psicoactivas. Aunque no se recibió respuesta de todas las entidades territoriales, el municipio de Medio Atrato informó que la Secretaría Departamental de Salud emitió lineamientos y programó capacitaciones en la materia; sin embargo, por la contingencia del COVID-19 estas fueron postpuestas.

Por su parte, el municipio de Unguía informó que no ha recibido ningún tipo de asistencia técnica y que la administración anterior no entregó datos o información relacionada con el abordaje de la prevención del consumo de sustancias psicoactivas. A pesar de la falta de acompañamiento, la administración municipal de Unguía informa que su plan de

desarrollo 2020-2023 contiene la línea estratégica “Unguía con bienestar” bajo la cual se desarrollan acciones de prevención y protección frente al consumo de SPA, planteando también para el mismo periodo, la construcción de la política pública de salud mental y prevención del consumo de sustancias psicoactivas.

De acuerdo con información de la Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas 2019, el departamento de Chocó cuenta con una prevalencia vida de consumo de sustancias psicoactivas ilegales (entre los 12 y los 65 años) de 1,6%, mientras que la prevalencia nacional es de 9.7%<sup>5</sup>

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 Colombia (ODC) de MinJusticia reportó la incautación de 18,8 toneladas de hoja de coca, 2,1 toneladas de cocaína y 0,42 toneladas de pasta base. El municipio de Carmen del Darién concentró el mayor número de incautaciones (73%), seguido de Acaandí con el 9% del total de incautaciones. En 2019, la Policía Nacional reportó 35 capturas en la subregión para el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes y una captura por el delito de tráfico de sustancias para procesamiento de narcóticos. Al igual que con las incautaciones, el mayor número de capturas se dieron en el municipio de Itzmina.

<sup>5</sup> Prevalencia vida: proporción de personas que consumieron una determinada sustancia alguna vez en la vida.



## Recomendaciones

- Se recomienda avanzar con un plan de choque para la formulación y ejecución de estrategias de sustitución para las familias que manifestaron, a través de acuerdos colectivos, su intención de erradicar voluntariamente los cultivos de uso ilícito en el Chocó. Estas estrategias deben garantizar el apoyo del Gobierno para la formulación y ejecución de proyectos productivos que brinden sostenibilidad a la sustitución, y de tener acceso a bienes y servicios que les permitan avanzar en la superación de la situación de pobreza de la región.
- Se hace un llamado para la pronta elaboración de la ruta étnica de la sustitución para ser implementada en territorios de comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (NARP), y resguardos indígenas, como aquellos conformados en la Subregión PDET Chocó.
- 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.
- Igualmente, es necesario revisar los diagnósticos y metas de los planes formulados a la luz de los resultados de la Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas 2019 para el departamento del Chocó.
- 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 SIVJNR, 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.

Respecto a los municipios de la subregión PDET Chocó, a corte junio de 2020 se encuentran registradas 86.057 víctimas que corresponden al 37.6% de las personas que habitan en

estos municipios. Respecto a los hechos ocurridos, en estos municipios se registran 277.294 casos de desplazamiento forzado, 17.724 casos de confinamiento, 10.569 casos de amenazas y 6.082 de homicidio, por citar algunos de los casos de mayor impacto en esta región. Entre los municipios de mayor número de víctimas se encuentran Riosucio, Bojayá, Unguía y Carmen del Darién. En términos de reparación colectiva, en estos municipios PDET se reportan actualmente 41 sujetos de reparación colectiva, así como cuatro planes de retorno y reubicación formulados (Carmén del Darién, Unguía, Riosucio y Murindó), y cuatro planes aprobados (Acandí, Bojayá, Litoral de San Juan y Medio Atrato).

En el último año, las entidades del SIVJNR han logrado avances en el proceso de difusión y pedagogía, de construcción de confianza y de trabajo con comunidades, plataformas de la sociedad y autoridades étnicas de los territorios. El diálogo y la concertación con actores en el territorio ha sido fundamental para avanzar en su labor y para proyectar un plan de trabajo que responda a las expectativas, a los objetivos misionales de cada entidad y a la historia de victimización de cada una de estas comunidades. De manera específica, en el caso de la Comisión de la Verdad, esta entidad ha avanzado en la identificación de rutas de aporte a la verdad, diagnósticos participativos, entrevistas dirigidas a víctimas y diferentes acciones en materia de diálogo social. La JEP, por su parte, reporta diferentes actividades en el trabajo con autoridades y organizaciones étnicas frente al proceso de construcción de informes a presentar a la Jurisdicción, mientras en el caso de la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas, se han identificado avances en el Plan Regional de Búsqueda

para el Pacífico, además de espacios de encuentro y recorridos con autoridades de consejos comunitarios del Alto Atrato y San Juan.

Las dificultades de orden público, accesibilidad geográfica a varias comunidades y los costos relacionados con el despliegue de actividades, además de la emergencia sanitaria asociada al COVID-19, constituyen desafíos concretos para el desarrollo de la labor de cada entidad.

Sobre los procesos de retorno y reubicación vigentes, si bien en 2019 se gestionaron acciones para el acompañamiento de entidades nacionales y Fuerza Pública a estas comunidades, según la información recolectada, estos procesos no han podido avanzar como consecuencia de la presencia de grupos armados ilegales y la ausencia de condiciones de seguridad. En algunos casos, comunidades han decidido retornar sin ningún tipo de acompañamiento o seguimiento por parte de la institucionalidad, lo que ha derivado en situaciones de revictimización. A lo anterior se suma la débil respuesta institucional existente frente a las emergencias humanitarias registradas en los últimos años como consecuencia de desplazamientos forzados masivos ocurridos en estos municipios. De manera particular, llaman la atención los casos de Carmen del Darién y Riosucio.

En relación con los procesos de reparación colectiva, de los 42 procesos de reparación colectiva, 19 se encuentran en fase de identificación, 9 en alistamiento, 2 en fase de caracterización del daño, 1 en etapa de diseño y formulación y 11 en etapa de implementación, entre los que se incluyen los casos del municipio de Bojayá, reconocidos desde 2015 y con retrasos en la ejecución del Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRC) como en el caso de la comunidad Embera Dóvida. Según la

información recogida, los problemas de seguridad, la falta de recursos y las dificultades en la concertación con comunidades, se suman a la necesidad de incluir varios de estos procesos (que llevan años desde su reconocimiento) en la priorización que realiza la UARIV sobre procesos de reparación colectiva y en la implementación del PATR. A la fecha, la UARIV ha identificado para el departamento de Chocó al menos 248 iniciativas en proceso de implementación (aprobadas o en ejecución) de los PIRC que coinciden con las iniciativas priorizadas en el proceso PDET.



## Recomendaciones

Con respecto al SIVJRNR se recomienda:

- Aumentar la cobertura en la totalidad de los municipios PDET.
- Fortalecer las medidas de seguridad para garantizar la participación de las comunidades e identificar rutas de acción acordes con los escenarios de riesgo.
- Avanzar en el trabajo de concertación con comunidades y generar estrategias para lograr contribuciones efectivas por parte de comparecientes ante la JEP.
- Identificar e impulsar nuevas acciones orientadas a lograr mayor articulación entre las entidades del SIVJRNR.

Con respecto a procesos de retorno y reubicación y de reparación colectiva se identifican las siguientes recomendaciones:

- Lograr mayor gestión y acompañamiento de las autoridades nacionales y locales para la implementación de los planes de retorno y reubicación y de los planes de reparación colectiva aprobados.
- Gestionar una respuesta institucional integral en materia de seguridad y de medidas de acompañamiento por parte de Fuerza Pública para facilitar procesos de retorno y reubicación viables y sostenibles.
- Priorizar los procesos de reparación colectiva de los municipios PDET, particularmente aquellos que llevan más de 3 años desde su reconocimiento.
- Gestionar mayores recursos para ampliar la cobertura de los programas en materia de atención psicosocial a víctimas.

# 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).

Con respecto a los principios que deben tenerse en cuenta en la implementación, en la Subregión PDET Chocó, no es clara la observancia del principio de enfoque de derechos, ya que los avances siguen siendo reportados más en términos de cumplimiento de tareas sectoriales que en avance de garantía de estos. El principio de participación, si bien es un componente transversal del Acuerdo de Paz y fue indispensable en la

construcción de los PATR, no ha sido tan evidente durante su ejecución o en el desarrollo de otros programas en la región.

El mismo vacío parece presentarse en principios como eficacia, eficiencia e idoneidad o el de priorización, ya que la inexistencia de una planeación organizada y articulada de la implementación de todos los componentes del Acuerdo de Paz de la nación y del territorio en Chocó lleva a que se tenga una gestión dispersa, poco efectiva y que a la vez podría ganar mucho en eficiencia.

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 Chocó, como en el resto de las subregiones analizadas, no fue posible encontrar en el PMI o en algún instrumento derivado de este, una programación concreta y detallada de la implementación del Acuerdo de Paz en sus 14 municipios. Para obtener alguna información, fue necesario requerir información 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

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.

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 Chocó 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. Como resultado en la subregión de Chocó, todos los municipios y el departamento incluyeron en sus planes, en mayor o menor medida, referencias al PDET y/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. De todas formas, 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. Más 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.

# CONCLUSIONES GENERALES



PROCUREMOS  
*la paz*

## CONCLUSIONES GENERALES

La subregión PDET Chocó se caracteriza por ser un territorio étnico constituido por cerca de 65 consejos comunitarios de comunidades negras y 55 resguardos indígenas. Asimismo, en los 14 municipios PDET de la subregión se encuentran otras figuras de ordenamiento territorial como son 22 áreas ambientales protegidas, el PNN Los Katíos, y cerca del 89% del territorio protegido por Ley 2ª de 1959. El PATR de la subregión fue construido por las comunidades étnicas a partir de esta lógica territorial.

La situación actual de seguridad en los municipios PDET de la subregión Chocó es altamente preocupante. La presencia y enfrentamientos entre grupos armados como el ELN y el Clan del Golfo se ha traducido en hechos de violencia de alto impacto contra comunidades, autoridades y líderes y lideresas étnicas, líderes y lideresas comunales, exintegrantes de las FARC, entre otros. Según estimaciones de la Defensoría del Pueblo, alrededor de 200 mil personas en el departamento estuvieron en situación de riesgo durante 2019, de las cuales más de 9 mil fueron objeto de desplazamiento forzado y confinamiento.

Los escenarios de riesgo advertidos por la Defensoría del Pueblo se han materializado en su mayoría y han persistido año tras año, evidenciando una respuesta institucional insuficiente, un escaso seguimiento a las recomendaciones previstas y baja iniciativa frente al desarrollo de medidas integrales y permanentes que contrarresten los riesgos identificados. Así mismo, 13 de los 14 municipios PDET tienen presencia y/o sospecha de MAP/MUSE y ninguno de ellos ha sido priorizado para el desarrollo de las acciones de desminado humanitario.

Las entidades del SIVJRNR han logrado avances importantes en el proceso de difusión y pedagogía, construcción de confianza

y trabajo inicial con comunidades, plataformas de la sociedad y autoridades étnicas de los territorios. El diálogo y la concertación con estos actores ha sido fundamental para actuar en varios de los territorios previstos y proyectar una ruta de trabajo que responda a las expectativas, a los objetivos misionales de cada entidad y a la historia de victimización de cada una de estas comunidades. Pero por otra parte, el panorama con los procesos de reparación colectiva es desalentador, de los 42 procesos de reparación colectiva, 19 se encuentran en fase de identificación, 9 en alistamiento, 2 en fase de caracterización del daño, 1 en etapa de diseño y formulación y 11 en etapa de implementación, entre los que se incluyen los casos del municipio de Bojayá, reconocidos desde 2015 y con retrasos en la ejecución del Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRC) como en el caso de la comunidad Embera Dóvida.

Igualmente, se evidencia la inexistencia de estrategias de sustitución en la Subregión a pesar de la voluntad expresada por aproximadamente 7.500 familias, a través de la firma de acuerdos colectivos para implementar el PNIS en los municipios de Riosucio, Carmen del Darién, Medio San Juan, Medio Baudó y San José del Palmar. Hasta el momento no se ha individualizado ninguno de los acuerdos colectivos, afectando directamente a las comunidades que, a pesar de las amenazas y extorsiones por parte de los grupos armados para impedir su firma, le apostaron a expresar su voluntad de sustituir sus cultivos de uso ilícito y ahora se encuentran en una delicada línea gris entre la ausencia de alternativas de sustitución y las operaciones de erradicación forzada.

Ahora bien, muchas de estas dinámicas de violencia e incumplimiento, así como los altos índices de pobreza, de necesidades básicas insatisfechas tanto en la población rural como urbana, afectan en su conjunto a los 30 municipios del departamento del Chocó, no solo a los 12 que fueron priorizados en el PDET, incluyendo los dos municipios de Antioquia que fueron incluidos en esta subregión. Municipios costeros como Bajo Baudó, Nuquí, Bahía Solano y Juradó, que no son PDET, son parte integral de las lógicas de las economías ilegales y las disputas territoriales. Así mismo, las dinámicas de la violencia, las economías ilegales, los desplazamientos masivos y los confinamientos deben ser comprendidas a partir las interrelaciones que se están creando entre lo urbano y lo rural.

Aún con las medidas contempladas en el Acuerdo de Paz, la recurrente ausencia del Estado y sus instituciones no han permitido contrarrestar este tipo de dinámicas ni responder a las necesidades de la población, en términos de seguridad, lucha contra la corrupción, asistencia humanitaria, apoyo económico y social para las distintas comunidades. Adicionalmente, el liderazgo social del Chocó, cada vez más, se ve fracturado por amenazas y persecuciones a líderes y lideresas que se ven obligados a salir del territorio; los grupos armados están debilitando la cohesión comunitaria.

Para la Procuraduría General de la Nación, el PATR de la subregión Chocó define claramente las necesidades y propone un camino que podría aportar en la resolución de los problemas identificados en este informe, de la misma forma la distintas organizaciones y plataformas ciudadanas han venido planteando propuestas y alternativas para atender la complejidad de estos problemas. Se requiere en ese sentido, por parte de las instituciones competentes, una estrategia

diferencial que incluya los enfoques planteados en el Acuerdo y desarrolle esfuerzos adicionales que, en términos de los pilares del PDET, le dé prioridad al ordenamiento territorial, al fortalecimiento institucional, a las alternativas de producción sostenible y a la reconciliación, la convivencia y la no repetición. En especial se requiere superar la fase de planeación y agilizar la implementación tanto de los contenidos del PATR como el resto de compromisos establecidos en el PMI, en especial en lo que hace referencia a los temas étnicos.

Adicionalmente, mayores avances en el trabajo del SIVJNRN deben estar acompañados de una mayor cobertura en la totalidad de los municipios de esta subregión PDET; el fortalecimiento de las medidas de seguridad para garantizar la participación de las comunidades e identificar rutas de acción acordes con los escenarios de seguridad; el avance en el trabajo de concertación con comunidades y la generación de estrategias para lograr contribuciones efectivas por parte de comparecientes ante la JEP; así como, la identificación e impulso de nuevas acciones orientadas a lograr mayor articulación entre las entidades del SIVJNRN.

Todo lo anterior significa que esta gran región necesita de una estrategia de atención integral que dé cuenta de los problemas estructurales en los que históricamente ha estado sumida. Esta estrategia debe partir del enfoque étnico y de derechos, lo que significa atender de manera prioritaria, con recursos adicionales y diferenciados a las comunidades étnicas de la subregión PDET Chocó.



# BIBLIOGRAFÍA



PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION

PROCUREMOS  
*la paz*

- 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>
- Mesa Interinstitucional de Población. (2020). Subregiones y municipios PDET Colombia. Obtenido de Triage Poblacional.
- MinInterior. (2020). Datos abiertos. Obtenido de Ministerio del Interior: <https://siic.mininterior.gov.co/node/23681>
- MinInterior. (Noviembre de 2019). Datos abiertos, Observatorio contra la Discriminación Racial y el Racismo (OCDR). Obtenido de Ministerio del Interior: [dacn.mininterior.gov.co](http://dacn.mininterior.gov.co)
- MEN. (2020). Estadísticas en educación básica por municipio. Obtenido de Ministerio de Educación Nacional: <https://www.datos.gov.co/Educacion/ESTADISTICAS-EN-EDUCACION-BASICA-POR-MUNICIPIO/nudc-7mev/data>
- DNP. (2020). TerriData. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación: <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/perfiles>
- Amnistía Internacional. (2015). Continúan los años de soledad, Colombia: Acuerdo de paz y garantías de no repetición en el Chocó.
- Amnistía Internacional. (2017). Colombia: Restituir la tierra, asegurar la paz. Los derechos territoriales de las comunidades indígenas y afrodescendientes.
- FIP. (2019). Base de datos de agresiones a líderes sociales. Obtenido de Fundación Ideas para la Paz.
- 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/>
- 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.
- OCHA. (2020).
- ARN. (2020). Reincorporacion.gov.co. Obtenido de <http://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/paginas/los-etc.aspx>
- ART. (2020). [renovacionterritorio.gov.co](http://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)
- DNP - DDDP. (2020). Desempeño Fiscal. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Indicadores-y-Mediciones/Paginas/desempeno-fiscal.aspx>
- DNP. (2020). Medición de Desempeño Municipal. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación: <https://portalterritorial.dnp.gov.co/AdmInfoTerritorial/MenuInfoTerrEstMDM>
- OCHA. (2019). Obtenido de <https://www.unocha.org/colombia>
- SIMCI. (2020). Informe de Monitoreo Regional de territorios afectados por los cultivos ilícitos 2018.
- Fundación Ideas para la Paz. (2018). Informe sobre el estado de la implementación del Acuerdo de Paz. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.



PROCUREMOS  
*la paz*

# CHOCÓ

RESUMEN EJECUTIVO