

Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño

Informe sobre el estado de avance
en la implementación del Acuerdo de Paz en la subregión PDET

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



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



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

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	0	2. PARTICIPACIÓN POLÍTICA	83
ANÁLISIS SITUACIONAL	3	2.1. CONSEJOS TERRITORIALES DE PAZ, RECONCILIACIÓN Y CONVIVENCIA (CTPRC)	84
1. REFORMA RURAL INTEGRAL	16	2.1.1 Control y veedurías.....	86
1.1 ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD RURAL Y USO DEL SUELO	17	2.1.2 Conclusiones y recomendaciones.....	86
1.1.1 Planes de ordenamiento social de la propiedad rural y catastro multipropósito.....	18	3. FIN DEL CONFLICTO	88
1.1.2 Fondo de tierras como mecanismo de acceso a la tierra.....	34	3.1. GARANTIAS DE SEGURIDAD	89
1.1.3 Formalización de la pequeña y mediana propiedad rural.....	37	3.1.1 El escenario de seguridad en el Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño tras el Acuerdo de Paz.....	93
1.1.4 Jurisdicción agraria y otros mecanismos de resolución de conflictos de uso y tenencia de la tierra	39	3.1.2 El balance territorial sobre la implementación de Garantías de Seguridad.....	96
1.1.5 Cierre de la frontera agrícola y zonificación ambiental.....	42	3.1.3 Conclusiones y recomendaciones.....	102
1.1.6 Promoción y protección de las zonas de reserva campesina.....	44	4. SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE DROGAS ILÍCITAS	105
1.1.7 Conclusiones y recomendaciones.....	46	4.1 PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO (PNIS)	106
1.2 PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL (PDET)	49	4.1.1 Acuerdos colectivos e individuales	108
1.2.1 El Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño.....	53	4.1.2 Plan de Atención Inmediata (PAI).....	109
1.2.2 Hoja de Ruta Única y articulación y coordinación interinstitucional para la implementación del PDET.....	57	4.1.3 Instancias de participación.....	111
1.2.3 Ejecución de iniciativas PDET: descripción de proyectos y cruce con iniciativas.....	59	4.1.4 Seguridad de los beneficiarios del PNIS.....	112
1.2.4 Ejecución de obras PDET y plan 50/51.....	68	4.2 PROGRAMAS DE PREVENCIÓN DEL CONSUMO Y SALUD PÚBLICA	113
1.2.5 Participación comunitaria y grupo motor en la formulación e implementación del PDET.....	70	4.3 SOLUCIÓN AL FENÓMENO DE PRODUCCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE NARCÓTICOS	117
1.2.6 Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (PNRRI).....	71	4.4 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	119
1.2.7 Conclusiones y recomendaciones.....	80		



PROCURADURÍA
GENERAL DE LA NACIÓN

PROCUREMOS
la paz

5. VÍCTIMAS DEL CONFLICTO.....	122
5.1 ANTECEDENTES DE LA SUBREGIÓN PDET BAJO CAUCA Y NORDESTE ANTIOQUEÑO RESPECTO A LAS VÍCTIMAS.....	126
5.2 BALANCE TERRITORIAL RESPECTO A LAS ENTIDADES DEL SIVJNR.....	127
5.2.1 Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición.....	127
5.2.2 Jurisdicción Especial para la Paz.....	130
5.2.3 Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas.....	132
5.2.4 Articulación entre las entidades del SIVJNR.....	134
5.3 BALANCE TERRITORIAL RESPECTO A MEDIDAS DE REPARACIÓN PRIORIZADAS	135
5.4 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	136
6. IMPLEMENTACIÓN, VERIFICACIÓN Y REFRENDACIÓN...139	
6.1 PRINCIPIOS GENERALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN.....	140
6.2 PLAN MARCO DE IMPLEMENTACIÓN Y PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL (PDET).....	141
6.3 MEDIDAS PARA INCORPORAR LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS ACUERDOS CON RECURSOS TERRITORIALES.....	142
6.4 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	144
7. CONCLUSIONES GENERALES PARA LA SUBREGIÓN.....	146
BIBLIOGRAFÍA.....	149
NOTAS METODOLÓGICAS.....	154

ÍNDICE DE TABLAS

•Tabla 1. Habitantes y extensión por municipio de la subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño.....	6
•Tabla 2. Condiciones de vida la población en el Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño.....	9
•Tabla 3. Indicadores PMI territorializables sobre POSPR y catastro multipropósito en la subregión de Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño.....	20
•Tabla 4. Análisis de seguridad de las unidades de intervención de los POSPR de la subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño.....	22
•Tabla 5. Sistematización de los 5 POSPR formulados en la subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño.....	25
•Tabla 6. Indicadores PMI territorializables sobre adjudicación de tierras en la subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño.....	35
•Tabla 7. Indicadores PMI territorializables sobre formalización de la propiedad rural en la subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño.....	38
•Tabla 8. Indicadores PMI territorializables sobre mecanismos alternativos de resolución de conflictos en la subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño.....	40
•Tabla 9. Indicadores PMI territorializables sobre zonificación ambiental en la subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño.....	43
•Tabla 10. Indicadores PMI territorializables sobre ZRC en la subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño.....	45
•Tabla 11. Indicadores PMI territorializables sobre PDET en la subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño.....	50
•Tabla 12. Iniciativas del PATR del PDET del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño.....	54
•Tabla 13. Iniciativas del PATR por pilar en Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño.....	56
•Tabla 14. Proyectos productivos para la subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño.....	60
•Tabla 15. Proyectos OCAD Paz para la subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño.....	62
•Tabla 16. Proyectos OCAD Paz adicionales para la subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño.....	63
•Tabla 17. Asociación de iniciativas del PATR del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño con proyectos.....	65
•Tabla 18. Obras PDET fases 1 y 2 y Plan 50/51 en Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño.....	69
•Tabla 19. Indicadores PMI territorializables sobre vías en la subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño.....	72
•Tabla 20. Indicadores PMI territorializables sobre electrificación rural en la subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño.....	74
•Tabla 21. Indicadores PMI territorializables sobre conectividad rural en la subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño.....	75

•Tabla 22. Proyectos PNCR en Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño.....	76
•Tabla 23. Indicadores PMI territorializables sobre PNCP en la subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño.....	77
•Tabla 24. Avances indicadores PNRD.....	79
•Tabla 25. Indicador PMI territorializable sobre Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia en la subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño.....	85
•Tabla 26. Indicadores PMI territorializables - Garantías de Seguridad en la subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño.....	90
•Tabla 27. Indicadores PMI territorializables – PNIS en la subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño.....	107
•Tabla 28. Ciclo de pagos asistencia alimentaria en la subregión de Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño.....	109
•Tabla 29. Indicadores PMI territorializables - Prevención del consumo y salud pública en la subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño.....	114
•Tabla 30. Indicadores PMI Territorializables - Fenómeno de producción y comercialización de narcóticos en la subregión de Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño.....	117
•Tabla 31. Indicadores PMI territorializables – Víctimas en la subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño.....	124

•Tabla 32. Entrevistas por subregión, número y actores participantes	156
--	-----



ÍNDICE DE GRÁFICOS

- Gráfico 1. Mapa del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño (municipios PDET).....4
- Gráfico 2. Hectáreas de cultivos de coca en Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, 2016-2019.....14
- Gráfica 3. Recursos por fuente de inversión.....67



PROCUREMOS
la paz



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, con corte a 31 de marzo de 2020; sin embargo, se recibieron algunos reportes con cortes posteriores. 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. Para realizar el balance de los indicadores del PMI también se tomó como insumo la herramienta de competencias territoriales desarrollada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la cual hace un análisis normativo para identificar el sustento jurídico de las facultades o competencias relacionadas de las entidades del orden nacional, departamental y municipal en el marco del desarrollo del PMI¹.

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. Durante el proceso de consulta de información, también se identificó que las páginas web de la mayoría de los municipios cuentan con información escasa y descriptiva sobre el Acuerdo de Paz y el PDET, salvo por los informes nacionales que de manera homogénea son incluidos en estas páginas.

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

¹ Disponible en: <https://portalterritorial.dnp.gov.co/PlanMarcoImplementacion/>

internacionales, entidades territoriales, organizaciones sociales, y líderes de organizaciones en la subregión. Aunque estas entrevistas se hicieron durante la pandemia por el COVID-19, se contó con disposición de todos los actores comunitarios e institucionales en territorio.

El presente informe cuenta con la siguiente estructura. En primer lugar, se presenta un análisis situacional de la subregión PDET Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, donde se identifican sus características y contexto. En segundo lugar, se desarrolla el análisis y valoración de los avances en la implementación de cada uno de los puntos del Acuerdo de Paz en la subregión. En cada punto, se hace una corta introducción, luego se identifican los indicadores del PMI territorializables, se expone y analiza la información recibida y, se formulan las conclusiones y recomendaciones. Por último, se presentan una serie de conclusiones que recogen el balance general de la Subregión.

Es preciso anotar que al hablar de indicadores territorializables en este informe, no solo se hace referencia a los temas que están a cargo de las entidades territoriales de acuerdo con sus competencias, sino también a la entrega de bienes y servicios por parte de la nación en los territorios teniendo como base el Plan Marco de Implementación y su correspondiente herramienta de competencias. Esta aclaración es importante ya que la implementación del Acuerdo de Paz tiene una doble dimensión, por una parte, es una responsabilidad del Estado en su conjunto, pero a la vez, en el territorio es necesario identificar compromisos y responsables concretos de todos los niveles.

Finalmente, es importante resaltar que el análisis de los puntos 2 y 6 tienen una menor extensión ya que los subpuntos susceptibles de territorializar son menos. Cabe mencionar

también que los informes no incorporan un capítulo sobre reincorporación política, social y económica, tema que será objeto de otros informes.



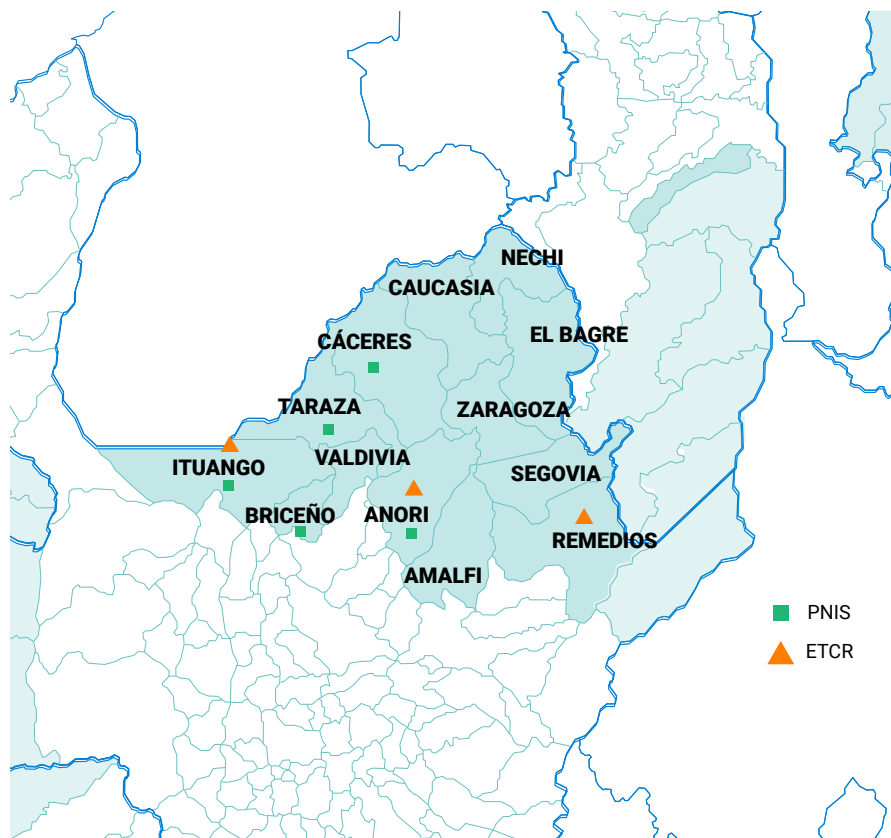
ANÁLISIS SITUACIONAL



PROCUREMOS
la paz

ANÁLISIS SITUACIONAL

Mapa 1. Subregión PDET Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño



Fuente: Elaboración propia con base en Decreto Ley 893 de 2017², ARN (2020), Dirección de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito (2020), y Mesa Interinstitucional de Población (2020).

² Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)

Esta región, que contempla el Bajo Cauca, el nordeste y norte de Antioquia, es cercana al Parque Natural Nudo de Paramillo y tiene una importancia geoestratégica que yace en su conexión con el interior del país y la Costa Caribe colombiana (Fundación Paz y Reconciliación, 2014). Además, es una zona rica en minerales, especialmente oro y también en fuentes hídricas como las ciénagas de Nechí y El Bagre.

El análisis situacional evidencia que la Subregión de Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño se caracteriza por las carencias y privaciones sociales de un alto porcentaje de la población, las limitaciones en el acceso a bienes públicos y factores productivos, en especial en las zonas rurales y rurales dispersas.

De igual forma, se evidencia que en la subregión no ha sido posible romper con el cinturón de ilegalidad que históricamente ha conectado a esta subregión de Antioquia con el Catatumbo por un lado y el Urabá por el otro, a través de actividades de narcotráfico, minería ilegal y otras prácticas al margen de la ley. En este sentido, la subregión reúne dinámicas como las disputas entre los diferentes grupos armados alrededor de las economías ilegales como fuente de ingresos, el aumento en las amenazas y ataques contra la población civil, así como múltiples afectaciones al medio ambiente, principalmente la contaminación de sus fuentes hídricas y la deforestación. Asimismo, algunos municipios de la subregión presentan mayores tasas de homicidio que la tasa nacional³, así como elevadas tasas de amenazas, numerosos eventos de desplazamiento y asesinatos a líderes sociales. A esto se le suma que en algunos casos se han presentado situaciones de convivencia de actores institucionales con actores armados⁴.

A continuación, se presenta una breve descripción

sociodemográfica de la subregión, luego se analizarán variables socioeconómicas, de seguridad y de conflicto armado, así como referentes a la presencia de economías ilegales y a dificultades relacionadas con la tierra.

CONTEXTO SOCIODEMOGRÁFICO

El Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño comprende 13 municipios del departamento de Antioquia: Segovia, Remedios, Caucaasia, Zaragoza, Amalfi, Cáceres, Nechí, Valdivia, Briceño, El Bagre, Tarazá, Anorí e Ituango. Los 13 municipios de la subregión representan el 1,6% de territorio frente al total del país (DANE, 2020). Adicionalmente, 9 de los municipios se categorizan como en un entorno de desarrollo intermedio y 4 en un entorno de desarrollo temprano. Además, 10 de ellos se encuentran en la categoría 6 de la Ley 617 y 3 de ellos se encuentran en la categoría 5 (DNP, s.f.).

La subregión tiene un total de 425.875 habitantes que representan menos del 1% de la población del país. De este total, 177.337 (41,6%) habitantes viven en zonas rurales, los cuales representan aproximadamente el 7,5% de la población rural de las zonas PDET (DANE, 2018). La concentración de la población en la ruralidad es mayor en Cáceres con un 81% (24.598 habitantes), Ituango con 73% (20.330), Valdivia con 72% (10.192) y Briceño con 66% (5.355), mientras Caucaasia con un 11% (10.773), Segovia con 18% (6.983) y El Bagre con 35% (18.885) y son los menos rurales (DANE, 2018). Cabe indicar que en el Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño hay 13 resguardos indígenas con una población total de 2.311 personas (MinInterior, 2020).

³ Para 2019 la tasa de homicidios nacional se encontraba alrededor de 25 por 100.000 habitantes. Municipios como Cáceres, Segovia y Tarazá presentan tasas multiplicadas casi por 10 de la tasa nacional.

⁴ Según lo recopilado en las entrevistas realizadas en la subregión.



PROCUREMOS
la paz

Por otro lado, la metodología de entornos de desarrollo⁵ muestra que para esta subregión se tiene una desigualdad entre los municipios, donde unos son ciudades intermedias o municipios con centralidad regional, con una calidad de vida modesta y con necesidad de mayores inversiones y generación de ingresos propios, mientras que otros son municipios apartados o desconectados de los mercados con economías poco especializadas y que requieren un impulso en su capacidad de gerenciar (DNP, 2016).

Tabla 1. Habitantes y extensión por municipio de la subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño

Subregión	Municipio	Habitantes	Extensión (Ha)
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	Amalfi	27.071	122.400
	Anorí	19.104	144.700
	Briceño	8.120	40.600
	Cáceres	30.356	199.600
	Caucasia	95.427	105.800
	El Bagre	53.846	195.100
	Ituango	27.789	237.500
	Nechí	27.354	92.500
	Remedios	29.629	200.800
	Segovia	39.379	124.600
	Tarazá	27.995	157.800
	Valdivia	14.102	55.100
	Zaragoza	25.703	107.700
Total:		425.875	1.784.200

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del DANE. Censo 2018.

CONTEXTO SOCIOECONÓMICO

En conjunto el principal renglón económico de la subregión es la explotación de oro. En particular la zona del Bajo Cauca tiene una vocación minera y es la mayor productora de oro del departamento de Antioquia. Por otra parte, el Norte Antioqueño tiene una diversa base económica, donde sobresalen actividades pecuarias y la agroindustria. Adicionalmente, en los municipios del Nordeste Antioqueño la minería es la principal actividad económica, seguida de la producción agropecuaria, la explotación de madera y el comercio, esta subregión es la segunda subregión productora de oro del departamento de Antioquia (Cámara de Comercio Medellín, 2019).

La explotación de oro ha liderado la economía regional desde el proceso de colonización de la región, hasta las dinámicas más actuales (MinJusticia, 2016). De esta manera, el Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño han desarrollado históricamente una economía de enclave, donde los recursos naturales han sido explotados, pero los recursos provenientes de esa explotación no son reinvertidos en la subregión (FIP, 2011). Cabe indicar que además del oro, la subregión ha estado comprometida con el gran latifundio ganadero (FIP, 2011) y, en menor medida con la producción agrícola de arroz, sorgo, maíz y plátano (Fundación Paz y Reconciliación, 2014).

Adicionalmente, se reporta que el valor agregado per cápita con o sin hidrocarburos se mantiene alrededor de \$8.435.975, cifra menor al total nacional de \$13.278.772 (DANE, 2013). Según los datos del indicador de importancia económica municipal del

⁵ Las dimensiones analizadas por los entornos de desarrollo corresponden a: i) Funcionalidad Urbano Regional, ii) Calidad de vida, iii) Dinámica económica, iv) Ambiental, v) Institucional, y vi) Seguridad (DNP, 2016).



PROCUREMOS
la paz

DANE, el 23% del valor agregado de la subregión se deriva de los establecimientos financieros, seguros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas, seguido de un 17% de las industrias manufactureras, un 14% del suministro de electricidad, gas y agua y un 12% del comercio, reparación, restaurantes y hoteles (DANE, 2013).

Ahora bien, tanto las actividades relacionadas con los cultivos ilícitos como con la minería ilegal, ambas ligadas a grupos ilegales, han ocasionado un fuerte impacto ambiental, como la pérdida en la cobertura vegetal y deforestación (MinJusticia, 2016; DNP, 2016). De hecho, entre 1990 y 2013 en el departamento de Antioquia se deforestaron 253.192 ha que generaron 4.920.732 millones de toneladas de emisiones de CO₂ durante este periodo (DNP, 2016). En años más recientes la deforestación continúa, el departamento de Antioquia ocupó el séptimo lugar entre los departamentos con más detecciones tempranas de deforestación en el último trimestre del año 2019 (IDEAM, 2020). Igualmente, ecosistemas como el PNN Paramillo están en riesgo, al tener una alta presencia de cultivos de coca desde 2001 (MinJusticia, 2016).

Adicionalmente, la minería ha ocasionado la contaminación de fuentes hídricas. En particular, la minería en el departamento de Antioquia se caracteriza por ser a cielo abierto, por lo que se producen vertimientos de mercurio y otros metales que terminan contaminando el río Cauca. En este sentido, estudios señalan que el departamento de Antioquia en 2011 produjo 12.935,2 kg de oro utilizando 170.835 kg de mercurio (MinAmbiente y PNUMA, 2012). De forma general, se calcula que entre los años 2010 y 2014 la minería ilegal pudo comprometer cerca de 2.000 fuentes hídricas, así como el 28% de los PNN, además de ejercer cambios en la composición geomorfológica de fuentes hídricas como el

río Cauca (DNP, 2016).

En cuanto a la población, se observa que en la subregión del Bajo Cauca y Nordeste antioqueño presentó para 2014 un índice sintético de condiciones de vida de la población rural dispersa⁶ de 63%, mayor al total de las zonas PDET (59,3%) y mayor al índice nacional (44,5%) (DANE, 2014). Lo anterior se traduce en que en la subregión había una mayor proporción de hogares con privaciones que en el total PDET y el total nacional. Cuatro años más tarde, estas condiciones siguen persistiendo. En este sentido, el censo reporta que el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas es del 32,5% frente al nacional del 14,1%, afectando más las zonas rurales que las urbanas. En particular, preocupa la situación de las zonas rurales de los municipios de Cáceres (53,5%), Caucasia (58,5%), El Bagre (59,3%) y Zaragoza (64,8%) (DANE, 2018).

Así mismo, se presenta una tasa de mortalidad por desnutrición en menores de 5 años de 0,8 muertes por cada 100.000 menores de cinco años. Esta tasa es más baja que la tasa del total PDET (13,3) y que la tasa del total nacional (7,1) (DANE, 2014). De igual manera, el único municipio que reporta una Razón de Mortalidad Materna mayor a 0 es Caucasia (40 muertes por cada 100.000 nacidos vivos), el cual está por debajo del promedio nacional (51 muertes por cada 100.000 nacidos vivos) (Mesa Interinstitucional de Población, 2020).

En cuanto a temas relacionados con salud sexual y reproductiva, el suministro de método de anticoncepción con relación a las mujeres en edad reproductiva de la subregión

⁶ A un mayor índice, mayor es la proporción de hogares con privaciones.

(10,2%) está por debajo de la media nacional (22,7%). De igual modo, la Tasa Específica de Fecundidad en niñas entre los 10 y 14 años⁷ en la subregión es menor a 5 en la mayoría de los municipios, pero en Remedios (9,9), Briceño (9,3), Valdivia (8,5), Zaragoza (8,3), Caucasia (7,4), Tarazá (5,9) y Segovia (5,1) hay cifras muy superiores al promedio nacional (2,8). Por su parte, la Tasa Específica de Fecundidad en adolescentes entre 15 y 19 años⁸ es menor a 100 en la mayoría de los municipios de la subregión; sin embargo, en Caucasia (110) está por encima de 100, proporción mayor a la media nacional (61,1) (Mesa Interinstitucional de Población, 2020).

Además, en temas de educación, la subregión reporta una tasa de cobertura neta promedio en 2018 del 82,0%, cifra cercana al promedio nacional del 85,0%. Los municipios con menor cobertura son Cáceres (63,7%), Tarazá (56,0%) y Valdivia (47,9%). Respecto a la deserción escolar para el año 2018, la subregión (5,2%) tiene un promedio mayor a la media nacional (3,0%). En particular, las mayores tasas de deserción se encuentran en Nechí (7,3%), Segovia (8,9%) y Tarazá (8,6%) (MEN, 2020).

Frente a la calidad de la educación, los resultados de las pruebas Saber⁹ muestran que la subregión tiene puntajes menores a la media nacional. Así lo muestran los puntajes en el área de matemáticas de las pruebas Saber, donde la subregión tuvo un promedio de 42,6 y la nación de 50,4. Igualmente, la nación tuvo un puntaje promedio de 52,8 en el área de lectura crítica, mientras que el promedio de la subregión fue de 47,3 (DNP, 2020).

Por otro lado, la subregión reporta una cobertura de energía eléctrica del 93,3% en el total, similar a la cifra nacional (93,3%),

y una del 87,7% en las zonas rurales. No obstante, la cobertura de acueducto es baja con una cobertura promedio del 62,2%, menor a la nacional (86,4%), y una del 30,6% para zonas rurales. Se destaca la baja cobertura de acueducto en las zonas rurales de Amalfi (5,9%), Anorí (16,3%), Cáceres (19,9%) y Zaragoza (14,1%) (DANE, 2018).

⁷ Es el número de nacidos vivos de madres de 10 a 14 años de edad por cada 1.000 mujeres de 10 a 14 años de edad.

⁸ Es el número de nacidos vivos de madres de 15 a 19 años de edad por cada 1.000 mujeres de 15 a 19 años de edad.

⁹ Mecanismo de evaluación colombiano, consiste en una prueba estándar aplicada a los estudiantes de grado 11. Las cifras acá presentadas corresponden al puntaje promedio en matemáticas y lectura crítica de los estudiantes que tomaron la prueba.

Tabla 2. Condiciones de vida la población en el Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño

Municipio	Deserción escolar (%) 2018	Cobertura neta (%) 2018	NBI (%)			Cobertura energía eléctrica		Cobertura acueducto	
			Total	Cabecera	Rural	Total	Rural	Total	Rural
Amalfi	3,5	87,4	22,3	11,6	36,8	90,1	77,2	59,0	5,9
Anorí	5,2	92,3	27,7	18,7	36,2	88,5	81,2	52,1	16,3
Briceño	2,1	77,7	25,3	17,2	31,1	95,1	91,9	56,7	28,4
Cáceres	6,0	63,7	49,8	35,5	53,5	87,0	84,8	34,0	19,9
Caucasia	4,6	75,8	22,1	16,9	58,5	99,0	95,2	86,2	29,7
El Bagre	5,5	106,5	35,5	21,0	59,3	95,3	91,8	71,6	38,8
Ituango	5,9	86,6	35,7	17,0	45,9	92,2	88,4	61,4	40,1
Nechí	7,3	95,2	54,2	43,0	67,3	95,2	90,6	58,4	13,3
Remedios	3,6	95,2	22,2	15,5	28,7	97,6	96,1	70,6	45,3
Segovia	8,9	80,4	23,1	18,1	45,5	94,4	78,4	75,0	42,7
Tarazá	8,6	56,0	32,3	25,1	41,2	95,2	90,2	78,4	60,9
Valdivia	2,9	47,9	26,7	17,6	30,2	93,5	91,6	57,1	41,9
Zaragoza	3,8	101,1	45,7	23,3	64,8	90,3	83,1	47,7	14,1
Total	5,2	82,0	32,5	21,6	46,1	93,3	87,7	62,2	30,5

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Censo (DANE, 2018) y datos abiertos del Ministerio de Educación (2020).

Ahora bien, entre 2000 y 2018, el Índice de Desempeño Fiscal (IDF) del DNP muestra que los municipios de la subregión han pasado por varios niveles de desempeño. Para el año 2018, Briceño ocupó el puesto 45 a nivel nacional, clasificándose como solvente¹⁰, siendo el mejor en la subregión. En contraste, Tarazá ocupó el puesto 1.087, se clasificó como en riesgo¹¹ y tuvo el peor desempeño en la subregión. Así mismo, algunos municipios de la subregión tienen un mayor porcentaje al límite recomendado de gastos de funcionamiento sobre los ICLD¹², poca capacidad para respaldar la deuda, alta dependencia de transferencias nacionales y regalías, así como una capacidad media para generar recursos y de ahorro, además de una buena magnitud de inversión (DNP - Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional, 2019).

De igual modo, la Medición de Desempeño Municipal (MDM) muestra la heterogeneidad entre los municipios de la región. Cabe anotar que esta herramienta del DNP clasifica a los municipios en 6 grupos de acuerdo con sus capacidades iniciales para hacer comparaciones entre municipios similares. Así, Cauca es el único municipio con capacidades iniciales clasificadas en un nivel alto (G1), el cual muestra mejoras en su MDM. Por su parte, Amalfi, Briceño, Remedios y Segovia se clasifican en un nivel medio alto (G2), donde Amalfi y Segovia reportan disminuciones en su MDM. Además, Anorí, El Bagre, Ituango y Zaragoza están en un nivel medio bajo (G3), donde los 2 últimos reportan aumentos en su MDM. Finalmente, Cáceres, Nechí, Tarazá y Valdivia se ubican en un nivel bajo (G4), donde todos disminuyen su MDM excepto Valdivia que reporta estabilidad en su MDM (DNP).

TIERRAS Y DESARROLLO RURAL

El Punto 1 del Acuerdo de Paz busca hacer una Reforma Rural Integral que promueva el acceso a la tierra y regule los derechos de la propiedad rural, mientras promueve el desarrollo rural. Por ello, es importante considerar que la subregión cuenta con una riqueza ambiental dada por las ciénagas de Nechí y El Bagre (MinJusticia, 2016) y el Parque Nacional Natural Nudo de Paramillo, que articula la subregión del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño (FIP, 2011).

El 6,6% del territorio está en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), donde se resalta que, i) el 52% (906.594 Ha) y 37% (647.175 Ha) de la subregión tienen una vocación forestal y agrícola, respectivamente, cifras similares a las zonas PDET (61%, 23.522.557 Ha y 19%, 7.478.781 Ha) y a las del país (57%, 64.165.953 Ha y 20%, 22.081.792 Ha); ii) hay una mayor vocación agrosilvopastoril del territorio en la subregión (7%, 121.814 Ha) que en el total PDET (5%, 1.767.633 Ha) y el país (4%, 4.054.216 Ha); iii) la vocación ganadera (3%, 61.717 Ha) y de conservación de suelos (1%, 13.408) es menor a la de las zonas PDET (11%, 4.127.679 Ha y 4%, 1.542.610 Ha) y a las del país (14%, 15.147.393 Ha y 6%, 6.289.978 Ha) (IGAC, 2012).

Por otra parte, desde el proceso de colonización se han dado conflictos ligados a la tierra. En particular, el proceso de colonización de esta subregión se hizo ocupando predios privados y no lotes baldíos como en el resto del país. Un ejemplo de eso son los cascos urbanos de El Bagre y Tarazá, donde el primero se fundó por invasiones por parte de empresas mineras

¹⁰ Con puntajes iguales o mayores a 80.

¹¹ Con puntajes menores a 60, pero mayores o iguales a 40.

¹² Ley 617 del 2000

y el segundo por invasiones a haciendas ganaderas (FIP, 2011).

De esta manera, se tiene que en Tarazá y Nechí la minería, un renglón importante en la economía de la región, ocupa un área de 1.073 ha y 3.878 ha en estos municipios, respectivamente. Para el caso de Nechí, se reporta que 19.217 ha del territorio tienen títulos mineros sin licencia ambiental.

En este contexto de conflictividad e invasiones, no se desarrolló un adecuado ordenamiento territorial para los desarrollos habitacionales y hoy la subregión no cuenta con planificación ni buena regulación en el uso del suelo, muchos de sus asentamientos son irregulares y carecen de servicios públicos, además de ser vulnerables frente a inundaciones (FIP, 2011).

Así, en el Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño hay 777.852 Ha en conflicto por uso, así como 348.879 Ha en conflicto por sobreutilización, 346.249 Ha en conflicto por subutilización y 295.966 Ha en conflicto por otros motivos como conflictos en áreas pantanosas, mineros, urbanos o demanda no disponible por nubes (IGAC, 2012). De manera similar, la subregión tiene un índice promedio de informalidad de propiedad del 0,60, superior a la media del país del 0,54. Los municipios que registran la mayor informalidad son El Bagre con 0,89, Segovia y Cáceres, ambos con 0,75, seguidos de Nechí con 0,66 y Zaragoza con 0,64. Los que tienen el menor índice son Amalfi con 0,41 y Briceño con 0,47 (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Sin fecha).

CONFLICTO Y SEGURIDAD

Al ser esta subregión tan extensa, las dinámicas de conflicto que se dan en su interior son diferentes en cada uno de los territorios que lo conforman. Después de la firma del Acuerdo de paz, se evidenciaron disputas entre las Autodefensas Gaitanistas de Colombia o Clan del Golfo y la Nueva Generación (NG), también denominados en el Informe de Riesgo 029-16 de la Defensoría del Pueblo, como Seguridad Héroes del Nordeste, quienes buscan el control de zonas en Remedios y Segovia para favorecerse del microtráfico y las extorsiones. También se evidenció la expansión del ELN hacia zonas donde las FARC-EP habían tenido influencia histórica.

De acuerdo con la Defensoría del Pueblo, la zona cuenta con influencia de grupos como Los Paisas, la banda de Sebastián, Los Rastrojos, Águilas Negras y las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (Defensoría del Pueblo, 2018). Así mismo, se ha conocido que en el municipio de Tarazá se tenía la presencia de narcos locales e internacionales, específicamente mexicanos, los cuales se estaban asociando a estructuras criminales de Medellín para controlar la cadena de narcotráfico del Bajo Cauca (Verdad Abierta, 2019).

Cabe mencionar que las disputas entre grupos, sumadas a las disidencias de las FARC-EP están afectando de manera especial a las comunidades indígenas, en particular a la comunidad Senú, al resguardo Jaidukama en Ituango y a los Embera-Katío. De igual forma se han conocido afectaciones a niños, niñas, jóvenes y mujeres de la subregión que están en permanente

riesgo de violación de sus DDHH, sea por reclutamiento, trabajo forzoso o prostitución, entre otros.

De acuerdo con el índice de incidencia del conflicto armado del DNP, en 2015 se contaba con una incidencia muy alta en el 38,5% (5) de los municipios de la subregión, así como una incidencia alta en el 53,8% (7) de los municipios (DNP - GPE, 2015). En 2019, la región presentó una tasa de 136,9 homicidios por cada 100 mil habitantes, superior a la nacional de 25,4, así como una tasa de 56,2 amenazas por cada 100 mil habitantes, inferior a la nacional de 119,6 para ese mismo año (PONAL, 2020). La subregión reporta aumentos importantes en el número de delitos sexuales entre 2016 y 2019. En el último año la tasa de delitos se ubicó en 54 por cada 100.000 habitantes (PONAL, 2020), donde los municipios de Tarazá y Remedios obtuvieron tasas elevadas por encima del promedio subregional. También, las amenazas se presentan altas tasas (en 2018 de 74,5 por 100.000 habitantes y en 2019 de 56). Por su parte, se registra un aumento sustancial de los actos de terrorismo, pasando de 19 en 2016 a 52 en 2019, siendo este último un año particularmente crítico para municipios como Tarazá e Ituango (PONAL, 2020).

De acuerdo con los datos de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia, entre 2017 y marzo de 2020, en el departamento de Antioquia se registra un total de 47 defensores y defensoras de derechos humanos asesinados, de los cuales 17 se presentaron en municipios de la subregión PDET desagregados de la siguiente forma: Cáceres (3), Caucasia (2), Ituango (7), Tarazá (5), Valdivia (1) y Zaragoza (1). Así mismo, conforme a 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 marzo de 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.

CULTIVOS ILÍCITOS

La Subregión del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño es crucial para la salida de las drogas ilícitas que se da por la zona del Urabá, mediante el mar Caribe, hacia países centroamericanos. En particular, el PNN Paramillo es utilizado como una vía de tránsito para llegar al mar Caribe (MinJusticia, 2016).

Entre 2001 y 2015, la subregión concentró los cultivos de coca del departamento de Antioquia, siendo los municipios de Amalfi, Anorí, Cáceres, El Bagre y Tarazá los que acumularon en promedio mayor número de hectáreas sembradas (MinJusticia, 2016).

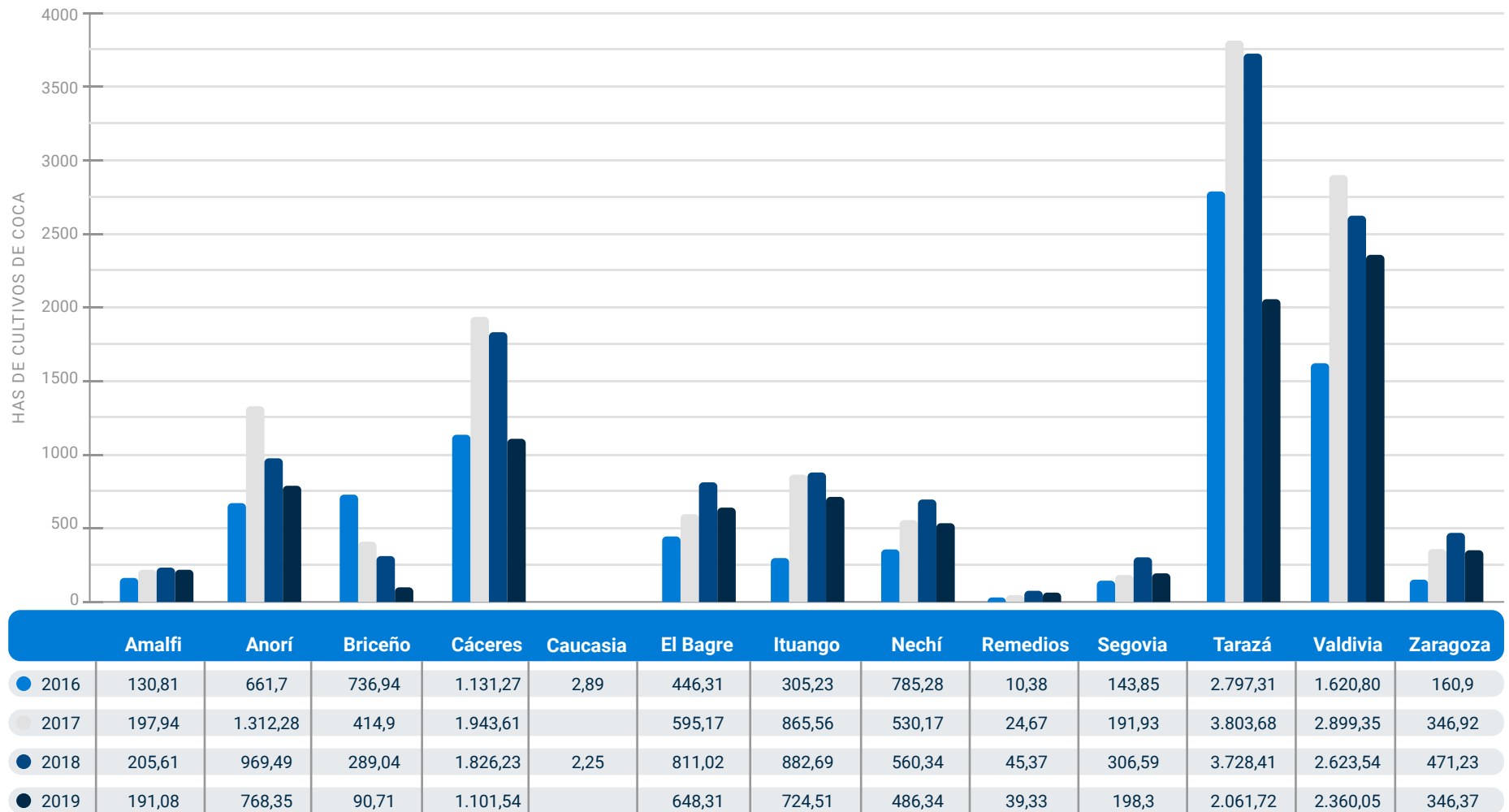
En 2016, cuando se firma el Acuerdo de Paz, la Subregión del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño registró 8.512,4 hectáreas que representaban el 96% del total de 8.855 hectáreas del departamento de Antioquia en ese año. Posteriormente se presentó un aumento del 54% en 2017 al pasar a 13.147,6 hectáreas. Posteriormente, cambió la tendencia con una reducción a 12.869 hectáreas en 2018 y a 9.060 hectáreas en 2019. En este último año, los municipios de Tarazá (2.360 hectáreas), Valdivia (2.062 hectáreas) y Cáceres (1.102 hectáreas) fueron los que más hectáreas concentraron. De igual modo, se resalta el aumento entre 2016 y 2019 en los

municipios de Amalfi (46%), Anorí (16%), El Bagre (45%), Ituango (137%), Nechí (47%), Remedios (279%), Segovia (38%), Valdivia (46%) y Zaragoza (115%). En contraste, los cultivos de coca muestran una disminución en Caucasia (100%), Briceño (-88%), Cáceres (-3%), y Tarazá (26%), donde estos últimos tres tienen PNIS (SIMCI, 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). Cabe señalar que previo a la firma del Acuerdo de Paz, en la subregión se adelantaron otros programas de desarrollo alternativo para la sustitución de cultivos ilícitos con familias de los municipios de Tarazá, El Bagre, Anorí, Zaragoza y Cáceres (MinJusticia, 2016).



Gráfico 2. Hectáreas de cultivos de coca en Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, 2016-2019



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SIMCI (2019).

Finalmente, y coincidiendo con las zonas de cultivo de coca en el departamento de Antioquia, el 67% del total departamental de la explotación de oro de aluvión se ubica en Nechí, Zaragoza, Cáceres y El Bagre (MinJusticia, 2016).

VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO

Según las cifras a junio de 2020 del RUV, en la Subregión hay 403.848 eventos victimizantes y 151.135 víctimas registradas, de las cuales 130.633 son sujetos de atención. Es importante indicar que a nivel nacional están registradas 9 millones de víctimas que representan el 17,9% de la población total del país, y de las cuales 7.299.457 son sujetos de atención (RUV, 2020). Entre los hechos con mayor reporte para la subregión, se encuentran el desplazamiento con 290.472 víctimas, los homicidios que dejaron 29.629 víctimas (7.753 víctimas directas), 28.183 amenazas y 6.772 desapariciones forzadas (RUV, 2020).

Cabe resaltar que el reporte de junio de 2020 registra 539 víctimas más que el reporte de mayo de ese mismo año, además de 1.753 hechos victimizantes adicionales. Entre estos últimos, se destaca el incremento en desaparición forzada (109 más), desplazamiento forzado (624 más) y homicidios (291 más) (RUV, 2020).

En cuanto al número histórico de víctimas por ocurrencia y por declaración, se observa una variación a lo largo de ambas series. Por un lado, las víctimas por ocurrencia disminuyen desde antes de la firma del Acuerdo de Paz. En 2010 se reportaban 20.869 víctimas por ocurrencia en la Subregión y en 2017 llegan a su punto mínimo con 7.216 personas. A pesar de lo anterior, en 2018 llegaron incluso a cifras superiores a las de 2010 con

27.322 víctimas para luego descender 13.338 víctimas, lo cual es aún muy preocupante. Por otra parte, las víctimas por declaración aumentan antes de la firma del Acuerdo de Paz, pasando de 7.783 en 2010 a 18.844 a 2015. Luego de la firma del Acuerdo de Paz, las víctimas por declaración disminuyen hasta llegar en 2017 a 3.103 y presentan un aumento en 2018 con 7.088 víctimas (RUV, 2020).



1. REFORMA RURAL INTEGRAL



PROCUREMOS
la paz

1. REFORMA RURAL INTEGRAL

El propósito de la Reforma Rural Integral es la transformación estructural del campo colombiano; en primer lugar, por medio de la promoción de la democratización del acceso y uso de la tierra y la regularización de los derechos de la propiedad rural. Entre las medidas acordadas se encuentran la creación del Fondo de Tierras que busca la adjudicación de 3 millones de hectáreas y la formalización de la propiedad rural con una meta de 7 millones de hectáreas con prioridad en los municipios PDET, además de otros mecanismos de acceso como subsidios y créditos, el fortalecimiento de la restitución de tierras y la reglamentación de asignación de derechos de uso. De igual forma, se acordaron acciones para la regularización y la protección de los derechos de uso como la jurisdicción agraria, mecanismos alternativos de resolución de conflictos de tenencia y uso de la tierra; formación y actualización del catastro multipropósito; cierre de la frontera agrícola y protección de zonas de reserva ambiental a través del Plan de Zonificación Ambiental y apoyo a los planes de desarrollo de las Zonas de Reserva Campesina.

En segundo lugar, el Acuerdo de Paz contempla 16 Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral con los que se espera dotar de bienes y servicios a las comunidades campesinas y los territorios étnicos, fortalecer la economía campesina, familiar y comunitaria, y, en términos generales, superar la pobreza y desigualdad en el ámbito rural y cerrar las brechas entre el campo y la ciudad. Mediante la acción conjunta de estos Planes Nacionales se espera que en un período de 15 años se erradique la pobreza extrema y se reduzca en un 50% la pobreza rural multidimensional (Procuraduría General de la Nación, 2019, pág. 6)

En tercer lugar, se plantearon los Programas de Desarrollo

con Enfoque Territorial (PDET) 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.

1.1 ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD RURAL Y USO DEL SUELO

En esta sección se presentan los avances y dificultades de las principales medidas que contiene el Acuerdo de Paz en el Punto 1.1 y, desarrollos normativos para resolver las necesidades de acceso y uso de la tierra de las comunidades rurales del país y para proteger y garantizar sus derechos.

Estas medidas están relacionadas, en primer lugar, con el acceso y la adjudicación de tierras a campesinos y campesinas que no tienen tierra o la tienen de manera insuficiente para poder satisfacer sus necesidades vitales. En segundo lugar, con la formalización de la pequeña y la mediana propiedad rural y el reconocimiento de derechos. En tercer lugar, con la promoción de mecanismos de resolución de conflictos por uso y tenencia de la tierra y garantía de acceso a la justicia agraria para las poblaciones rurales. En cuarto lugar, con el uso sostenible del suelo, el cierre de la frontera agrícola y la protección de las áreas de especial interés ambiental.

De acuerdo con esta estructura, este capítulo está dividido en 6 partes que muestran los avances para la subregión en cada una de estas medidas. Asimismo, es importante mencionar lo siguiente: i) Los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR), el Fondo de Tierras, el catastro multipropósito y el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO) son herramientas que permiten conocer el estado de ordenamiento de la propiedad rural, las necesidades de acceso y formalización de la tierra en las regiones y la disponibilidad de la tierra susceptible de ser adjudicada; ii) La Línea Especial de Crédito (LEC) y el Subsidio Integral de Tierras (SIAT), pactados en el Acuerdo de Paz como mecanismos alternativos de acceso a tierras no se abordan porque a la fecha de corte de este informe no se registran avances al respecto¹³; iii) En tanto que no hay avances en el catastro multipropósito, este se aborda en relación con los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR), puesto que estos instrumentos utilizan la misma metodología de barrido predial masivo y van de la mano.

1.1.1 Planes de ordenamiento social de la propiedad rural y catastro multipropósito

Los POSPR son la herramienta de la política pública de tierras para atender las necesidades de acceso y uso de la tierra rural, para lograr la distribución equitativa de la tierra y seguridad en la propiedad (Decreto-Ley 902 de 2017). El propósito de los POSPR es resolver, a través del procedimiento único¹⁴, todas las situaciones de tenencia de la tierra como son las adjudicaciones de baldíos con ocupaciones previas, los procesos agrarios administrativos, identificar bienes para el Fondo de Tierras, entre otras actuaciones. Estos planes definen una forma de intervención territorial por fases que organizan el actuar institucional por oferta en zonas focalizadas. Además, deben aportar en efectividad institucional, pertinencia territorial,

participación y enfoque diferencial.

Igualmente, la formulación de los POSPR se realiza participativamente con las comunidades e incluyen el mecanismo de barrido predial masivo y los lineamientos y estándares generales del catastro multipropósito, así como información sobre procesos de formalización de tierras privadas y medición para la gestión de conflictos por acceso y uso de la tierra. En la etapa de implementación de los POSPR se identifican los sujetos de ordenamiento que son los posibles beneficiarios del Fondo de Tierras, es decir, de los programas de acceso y formalización de la propiedad rural, por medio del Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO).

Por su parte, el objetivo del catastro multipropósito es determinar un uso adecuado, productivo y sostenible de la tierra, incrementar el recaudo efectivo y estimular la desconcentración de la tierra. En 2016 el Gobierno expidió el documento Conpes 3859 de 2016, como una herramienta para caracterizar y medir los predios rurales. Así mismo, se celebró el Convenio 570 de 2016 para el seguimiento de los asuntos técnicos y estratégicos de los pilotos de catastro, y para lograr la articulación institucional, entre la SNR (Superintendencia de Notariado y Registro), el IGAC (Instituto Geográfico Agustín Codazzi), la ANT (Agencia Nacional de Tierras), el DNP (Departamento Nacional de Planeación) que va hasta 2020. Otro avance es la formulación del Conpes 3958 de 2019 que adopta la estrategia

¹³ La ANT reporta algunos avances en el Subsidio Integral de Reforma Agraria (SIRA), una figura anterior al SIAT y del que esta agencia debe adelantar procesos de descongestión. En el departamento de Antioquia se han entregado 11: 3 en el municipio de San Carlos y los otros 8 en los municipios de Caicedo, Maceo y Santa Bárbara. El monto entregado es de \$1.091.785.500 en total. Por su parte, la Alcaldía de Briceño (respuesta del 2 de mayo de 2020), reporta que se han entregado este tipo de subsidios a 136 familias por un valor de \$11.720.735.000, en 11 de las 36 veredas del municipio.

¹⁴ El procedimiento único define las siguientes etapas para adjudicación y formalización de predios: 1) Individualización física y jurídica de los predios, 2) Identificación de problemáticas y alternativas de formalización de los predios, 3) Conformación del expediente y remisión de la información a las oficinas de registro e instrumentos públicos, 4) Definición del trámite según la naturaleza del predio: baldío, bien fiscal o de naturaleza privada, y 5) Aplicación de las rutas de formalización por vía administrativa o judicial (Salinas, 2019, pág. 24).

para la implementación de la política pública de catastro multipropósito, hace ajustes a la ejecución de la política y define un plan de acción de 7 años¹⁵. También se expidió el Decreto 148 de 2020 “Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística”. Adicionalmente, el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, estableció que el 100% de los municipios PDET deberán tener el catastro formado y actualizado para el 2022.

El Plan Marco de Implementación (PMI) contempla un total de 3 indicadores relacionados con la formulación de los POSPR y de lineamientos de uso de la tierra, de los cuales 1 tiene alcance territorial. El indicador es el A.9 que, aunque se refiere a la formalización de la propiedad rural, entre sus acciones contempla la formulación de los POSPR. Cabe aclarar que los POSPR tienen impacto en varios de los indicadores del PMI relacionados con adjudicación y formalización de la propiedad rural.

Asimismo, el PMI define 4 indicadores relacionados con el catastro multipropósito cuyas responsabilidades se comparten entre entidades de orden nacional y entes territoriales, de los cuales 2 son territorializables y 1 incorpora el enfoque étnico.

¹⁵ Se propone pasar del 5,6% del territorio nacional con información catastral actualizada, al 60% en 2022 (650 municipios, entre los que se cuentan los 170 PDET) y al 100% en 2025. Así mismo, se adopta el CONPES 3951 de 2018 que aprueba un crédito de 150 millones de dólares del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo para avanzar en la actualización del catastro

Tabla 3. Indicadores PMI territorializables sobre POSPR y catastro multipropósito en la subregión de Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance del indicador
1	1.1	Acceso a la tierra.	Hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, formalizadas.	A.9	Agencia Nacional de Tierras.	Se avanzó en la formulación de los POSPR en 5 municipios lo que representa un avance significativo. Sin embargo, 4 de estos están suspendidos.
1	1.1	Acceso a la tierra.	Municipios con catastro rural multipropósito	A.13	Instituto Geográfico Agustín Codazzi Autoridad Reguladora Catastral (que define la Ley que regule la materia) Alcaldías y Gobernaciones	Si bien los 5 POSPR formulados aportan a la construcción del catastro multipropósito por medio de la metodología de barrido predial masivo, solo se ha programado Valdivia para continuar con la fase de implementación, y Cauca ha sido priorizado para la formulación del POSPR en el presente año. Dos municipios con catastro rural y urbano actualizado a 2019: Remedios y Segovia. Ningún municipio de esta subregión está priorizado en el plan de trabajo para actualizar el catastro en 2020
1	1.1	Acceso a la tierra.	Porcentaje de territorios étnicos con levamiento catastral construido desde de la participación de sus comunidades	A.E.15	Autoridad Reguladora Catastral (que define la Ley que regule la materia)	No se reportan avances en ninguno de los municipios PDET de esta subregión

Fuente: PMI, análisis a partir de reportes de entidades nacionales, territoriales y entrevistas.

Adicionalmente, con el fin de implementar las medidas contempladas en el Punto 1 del Acuerdo de Paz se expidió el Decreto Ley 902 de 2017, en el cual se establece que la ANT será la entidad encargada de implementar y ejecutar los POSPR¹⁶. La formulación de estos planes es una de las acciones requeridas para dar cumplimiento a los indicadores A.9 de formalización y A.3 de adjudicación de tierras, con metas trazadora de 7 millones de hectáreas formalizadas a nivel nacional para el 2026, y 3 millones de hectáreas adjudicadas durante los primeros 12 años¹⁷.

En la subregión PDET de Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, 5 de los 13 municipios fueron priorizados para la formulación de POSPR: Cáceres, Ituango, Tarazá, Valdivia, cuyos planes fueron aprobados en junio de 2018, y Nechí, que fue aprobado en diciembre de 2019¹⁸.

De estos planes, dos han sido suspendidos para continuar con la Fase II de barrido predial masivo, Cáceres e Ituango, por presentar riesgo de seguridad extraordinario, situación que, de acuerdo con información remitida por la ANT, no ha cambiado desde septiembre de 2018. Por su parte, para los municipios de Nechí y Tarazá, la ANT no menciona acciones para avanzar en esta fase por razones presupuestales, solo el municipio de Valdivia ha sido priorizado para la Fase II. Así mismo, se tiene contemplado, por medio del proyecto Nuestra Tierra Próspera de USAID, iniciar la formulación del POSPR en el municipio de Cauca.

Cabe aclarar que el barrido predial masivo, de acuerdo con los lineamientos de la ANT, puede ser adelantado de manera gradual a partir de lo que esta agencia ha definido como unidades de intervención¹⁹. En este sentido, aunque los

criterios de priorización son claros en darle una centralidad a los municipios PDET según en el Decreto Ley 902 de 2017, el Documento CONPES 3958 de 2019 y la Resolución 130 de 2017 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural²⁰, la variable de seguridad influye fuertemente en la continuidad o no de los mismos. Por esto, aún cuando se focalicen y prioricen los municipios PDET en la fase de programación, se pueden suspender las acciones por estos factores.

Sin embargo, es preocupante que se mantenga la suspensión que impide continuar con la fase de implementación de estos planes formulados por un tiempo tan prolongado. Suspender la fase de implementación en Cáceres e Ituango por condiciones de seguridad no responde al análisis detallado y estratégico con que han sido formulados, pues cada uno de estos planes evalúa la viabilidad de adelantar el barrido predial de acuerdo a las unidades de intervención que se han definido y que fueron validadas por las comunidades en la etapa de formulación, como se muestra en la siguiente tabla:

16 La Agencia Nacional de Tierras, como máxima autoridad de tierras de la Nación (Decreto 2363 de 2015), es la encargada de ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural. Cabe aclarar que la ANT adelanta procesos agrarios de formalización de predios en todo el territorio nacional, por demanda y a solicitud de las personas interesadas.

17 Ver más adelante el apartado del Fondo de Tierras.

18 Ver referencias en la bibliografía.

19 "Unidad geográfica de análisis y actuación territorial que ha definido la ANT para organizar su proceso de intervención en el marco del barrido predial al interior de cada uno de los municipios" (Artículo 5 de la Resolución 740 de 2017).

20 La ANT planifica su accionar por oferta a través de los POSPR. El proceso inicia con un ejercicio de priorización de zonas focalizadas, las cuales pueden ser municipios, veredas, corregimiento u otra forma de organización territorial donde se aplicará la metodología de barrido predial, con lo cual se busca reducir los tiempos en los procedimientos de formalización de la propiedad. Las zonas focalizadas, de acuerdo con el Decreto Ley 902 de 2017, deben dar prioridad "a los territorios destinados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), por el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) y las áreas donde existan Zonas de Reserva Campesina, atendiendo los planes de desarrollo sostenible que se hayan formulado" (Artículo 40).

Tabla 4. Análisis de seguridad de las unidades de intervención de los POSPR de la subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño

	Cáceres	Ituango	Tarazá	Valdivia	Nechí
Unidades de intervención calificadas como favorables y muy favorables para la implementación del barrido predial	Tres unidades de intervención de seis definidas para el municipio. En algunas de estas hay presencia de cultivos ilícitos y el Programa PNIS.	Ninguna de las unidades de intervención está clasificada en estas tipologías. Sin embargo, en 16 veredas la clasificación es favorable.	Tres unidades de intervención tienen puntajes favorables.	Solo una unidad de intervención tiene puntaje favorable.	Dos unidades de intervención en verde (priorizadas para la intervención)
Unidades de intervención calificadas como poco favorable o muy poco favorable	Dos unidades de intervención con presencia de grupos armados cultivos ilícitos y MAP-MUSE.	47 veredas se clasifican como poco o muy poco favorables para la intervención.	Cuatro unidades tienen puntajes desfavorables para la intervención.	Cinco unidades no tienen puntajes favorables.	Dos unidades en amarillo y tres en rojo (restricción total).

Fuente: POSPR Cáceres, Ituango, Tarazá, Valdivia y Nechí, (2018 y 2019). Elaboración propia.

Entre los municipios de Cáceres, Ituango y Valdivia, el primero es el que presenta mayor número de unidades de intervención –lo que significa mayor porcentaje de su territorio– que se han calificado como favorables para la implementación del barrido predial, en segundo lugar Valdivia y en tercer lugar Ituango, que según esta valoración realizada, es el que presenta la situación más crítica. Valdivia, por su parte, que como se mencionó anteriormente ha sido priorizado para el barrido predial, presenta 1 unidad de intervención favorables de 1 que se definieron, un porcentaje relativamente bajo en comparación con Cáceres. Vale decir, que el municipio que presentaría menores riesgos de seguridad, según el análisis presentado en los 5 POSPR formulados es Tarazá.

La Procuraduría, para la elaboración del presente informe, realizó un análisis de la información contenida en los POSPR formulados en los 5 municipios antes mencionados. Así mismo,

se revisaron otras fuentes de información que permitieran tener un panorama aproximado del estado del ordenamiento social de la propiedad rural y el uso del suelo en los 13 municipios de la subregión. Vale la pena anotar que algunos de estos datos son preliminares y todavía no responden con exactitud a la situación del ordenamiento de la propiedad rural y el uso del suelo de los municipios pues la fase de formulación arroja información de diagnóstico preliminar. La información fue organizada en distintas categorías (ver la tabla de Sistematización de los 5 POSPR formulados), y permite plantear los siguientes análisis:

Aspectos generales:

- De acuerdo con la información disponible en la página web del IGAC, de los 13 municipios de la subregión sólo 2 han actualizado el catastro rural recientemente (Remedios y Segovia con vigencia de 2019), el resto de los municipios tienen un promedio de desactualización de 12 años (IGAC, 2020). No obstante esta situación, solo dos municipios de la subregión informan de gestiones realizadas para avanzar en el levantamiento catastral: en Anorí y El Bagre se han recibido capacitaciones por parte del IGAC²¹. Adicionalmente, ningún municipio de esta subregión está priorizado en el plan de trabajo para actualizar el catastro en 2020.
- El índice de informalidad de la propiedad rural es de 0,60 en promedio para los 13 municipios de la subregión. Los municipios que registran la mayor informalidad son El Bagre con 0,89, Segovia y Cáceres, ambos con 0,75, seguidos de Nechí con 0,66 y Zaragoza con 0,64. Los que tienen el menor índice son Amalfi con 0,41 y Briceño con 0,47 (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Sin fecha)
- El cálculo del coeficiente GINI de distribución de la tierra realizado por la UPRA, para los 13 municipios es de 0,67 en promedio, lo que significa una alta desigualdad. Los municipios que registran mayor desigualdad son Ituango con 0,78, Cáceres con 0,77 y Amalfi con 0,73. Zaragoza y El Bagre tienen los menores promedios con 0,58 cada uno (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2016)
- 6 municipios tienen parte de su territorio en zona de reserva forestal de Ley 2ª de 1959 con porcentajes que van del 12% (Nechí) al 72,6% (Segovia) del territorio. (IDEAM, 2005).
- En la subregión se registra presencia de 13 resguardos indígenas y 15 consejos comunitarios y/o organizaciones afro (Ministerio del Interior, 2020), y el municipio de Remedios

comparte territorio con la Zona de Reserva Campesina del Valle del Río Cimitarra.

Principales datos consignados en los 5 POSPR formulados:

- Sobre los datos disponibles de distribución de la tierra de los 5 POSPR se registra que, en promedio, el 74% de los predios son inferiores a 1 UAF en los municipios de Ituango, Tarazá y Valdivia, lo que significa una alta desigualdad y concentración en la tenencia de la tierra. En el municipio de Nechí, los datos indican una distribución más equitativa: el 82% de los predios son mayores a 1 UAF. Vale la pena mencionar que el municipio que destina más hectáreas de tierra para pastos es Valdivia (76,6%) seguido de Cáceres (60,6%), y el que menos es Nechí (11,7%). A pesar de tener disponibles estos datos, en las peticiones de información que la Procuraduría envió a las entidades territoriales, solo dos municipios manifiestan contar con información relacionada de la distribución de la tierra: Briceño²² y Remedios²³.
- En Cáceres e Ituango se registra el mayor número de medidas de reparación individual y colectiva en el RUPTA: 49 y 91 respectivamente. Así mismo, en Cáceres hay 527 solicitudes de restitución de tierras pendientes de ser ingresadas al RTDAF y en Valdivia 101. En ninguno de ellos se realizó la microfocalización.
- El porcentaje de predios pendientes por formalizar es cercano al 50,2%, en los 5 municipios. Este porcentaje equivale aproximadamente a 9.919 predios y a 6.290 personas que son posibles sujetos de ordenamiento social de la propiedad

²¹ De acuerdo con las entrevistas y los requerimientos que se solicitaron a las entidades territoriales para la construcción del presente informe.

²² Según la alcaldía de Briceño 726 familias no tiene tierra o cuentan con tierra insuficiente de acuerdo con UAF.

²³ Según la alcaldía de Remedios el 62.3% de las personas con predios de vocación agropecuaria, poseen áreas iguales e inferiores a 1 UAF y el 37.7% poseen predios que oscilan entre 56 y 2000 ha.

rural. En términos de la calidad jurídica de la tenencia, en promedio el 14% de las personas son propietarias, lo que significa que el 86% no son dueños de la tierra (sin contar con Nechí que no registra estos datos). Estos datos contrastan y corrigen los obtenidos por la UPRA en 2014.

- El número de centros educativos pendientes para formalizar por parte de la ANT en los 5 municipios es de 169.
- El número de solicitudes de adjudicación de baldíos pendientes por resolver es de 151 en los 5 municipios. Se han adjudicado o cuentan con concepto favorable un total 78.
- En los municipios de Cáceres, Tarazá y Valdivia hay en total 17 procesos en curso de extinción de dominio, y 3 procesos de recuperación de baldíos en total entre los municipios de Valdivia y Nechí.
- En Nechí se identificaron 88 casos de posibles conflictos de naturaleza pública y privada (ocupación de baldíos, linderos, afectaciones ambientales, entre otros).
- Hay identificados formulados 4 solicitudes de constitución de resguardos, 2 de ampliación y 1 para delimitación. Así mismo, hay 4 consejos comunitarios en Cáceres sin territorio colectivo.
- Existen vacíos significativos de la información lo que no permite, en todos los casos, hacer comparaciones. Por ejemplo en lo que respecta a la distribución de la propiedad rural según la UAF en el municipio de Cáceres. Así mismo, no se cuenta con datos precisos en relación con la minería, el uso del suelo, procesos de restitución de tierras, entre otros, para todos los municipios.

Tabla 5. Sistematización de los 5 POSPR formulados en la subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño

	Cáceres	Ituango	Tarazá	Valdivia	Nechí
DATOS GENERALES					
Extensión municipal	1.973 km ²	3.908 km ² (PBOT) 2.699 km ² (IGAC) 2.347 km ² (Antioquia)	1.560 km ²	576,27 km ²	935,13 km ²
Unidad Agrícola Familiar	Agrícola: 8-12 ha. Mixta: 48-65 ha. Ganadera: 50-67 ha.	Mixta: 20-29 ha.	UAF: 48 ha.	UAF: 48 ha.	Agrícola: 8-12 ha. Mixta: 48-65 ha. Ganadera: 50-67 ha.
Distribución de la propiedad rural según UAF	No se registra	El 69% de los predios está por debajo de la UAF y comprenden el 7,3% del área del municipio. El 3,8% de los predios mayores de 201 ha, comprenden el 58% del área del municipio.	El 71% de los predios está por debajo de una UAF, el 8% están entre 1 y 2 UAF, y el 21% son mayores a 2 UAF.	El 81,6% de los predios está por debajo de una UAF, el 13,9% están entre 1 y 2 UAF, y el 4,5% son mayores a 2 UAF.	El 0,43% de los predios están por debajo de la UAF. El 16% están entre 8 y 48 ha, y el 82,7% tienen un área superior a la UAF, mayor a 67 ha.

Fuente: POSPR Cáceres, Ituango, Tarazá, Valdivia y Nechí, (2018 y 2019). Elaboración propia

Tabla 5. Sistematización de los 5 POSPR formulados en la subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño

	Cáceres	Ituango	Tarazá	Valdivia	Nechí
USOS DEL SUELO					
Cultivos (permanentes y transitorios) Pastos Bosques Minería	525 ha. 111.045 ha. 69.598 ha. Una de las base de la economía del municipio, no se especifica área.	2.942 ha. 63.692 ha. 101.094 ha. No se reporta	5.251 ha. 27.712 ha. 70.597 ha. 1.073 ha. (renglón importante de la economía de la región)	522 ha. 40.397 ha. 10.912 ha. Minería de piedra ornamental.	46.747 ha. 11.019 ha. 12.202 ha. 3.878 ha. (renglón importante de la economía de la región)
Otros usos Total Uso adecuado	1.956 ha. 183.124 ha. No se registra	1.187 ha. 168.915 ha. 57% (incluye el PNN Paramillo lo que aumenta este porcentaje)	9.637 ha. 113.197 ha. No se registra	839 ha. 52.670 ha. No se registra	20.020 ha. 93.866 ha. 22%
Uso inadecuado	No se registra	53%	No se registra	No se registra	78%
	Cáceres	Ituango	Tarazá	Valdivia	Nechí
OTROS USOS					
Presencia de cultivos ilícitos	No se precisa	271,3 ha, afectadas.	568 ha (2010) en 38 veredas. Se adelante el programa PNIS.	Presencia en varias veredas. Se adelante el programa PNIS.	551,2 ha (2018)
Títulos mineros y minería ilegal	No se precisa	No se precisa	No se precisa	No se precisa	19.217 ha, con títulos mineros sin licencia ambiental.

Fuente: POSPR Cáceres, Ituango, Tarazá, Valdivia y Nechí, (2018 y 2019). Elaboración propia

Tabla 5. Sistematización de los 5 POSPR formulados en la subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño

	Cáceres	Ituango	Tarazá	Valdivia	Nechí
TERRITORIOS ÉTNICOS Y ÁREAS AMBIENTALES PROTEGIDAS					
Resguardos indígenas	2 resguardos Embera (no se registra el tamaño)	1 resguardo Embera de 1.371 ha.	1 resguardo Embera de 5.126 ha.	0	0
Territorios colectivos	0	0	0	0	0
Áreas ambientales protegidas	Reserva natural Nechí-Bajo Cauca (42.182 ha.). Sin embargo no hace parte del SINAP por lo cual no impone restricciones jurídicas.	PNN Paramillo: 2.144 km ² que corresponde a cerca del 55% del municipio.	0	0	15.830 ha. (16.65%) zona en Ley 2a de 1959.
Predios o área del municipio afectada por restricciones legales y condicionantes del OSPR	740 predios que corresponden a 11.980 ha.	1.319 predios (asentamientos en retiro de vías) de los cuales 102 están en áreas protegidas SINAP	1.130 predios (asentamientos en retiro de vías).	1.687 predios (asentamientos en retiro de vías, amenaza natural, entre otros).	El 53,5% del municipio tiene restricciones ambientales que corresponden a 48.427 ha. 321 predios

Fuente: POSPR Cáceres, Ituango, Tarazá, Valdivia y Nechí, (2018 y 2019). Elaboración propia

Tabla 5. Sistematización de los 5 POSPR formulados en la subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño

	Cáceres	Ituango	Tarazá	Valdivia	Nechí
RESTITUCIÓN DE TIERRAS					
RUPTA	41 medidas de protección individual (2.200 ha, aprox.). 8 medidas de protección colectiva (14.561 ha.)	79 medidas de protección individual (5.204 ha.) 12 medidas de protección colectiva (49.406 ha.)	No hay medidas de protección patrimonial individuales o colectivas.	5 solicitudes registradas de medidas de protección individual.	No se registra.
Solicitudes de restitución de tierras pendientes de ser ingresadas al RTDAF	527 solicitudes. No se ha microfocalizado la zona.	No se referencia.	7 solicitudes. No se ha microfocalizado la zona.	101 solicitudes. No se ha microfocalizado la zona.	No se registra.
Eventos asociados a MAP-MUSE	No se precisa	425 eventos, 111 accidentes reportados	326 eventos en 29 veredas (2016).	No se precisa.	No se precisa.
	Cáceres	Ituango	Tarazá	Valdivia	Nechí
IDENTIFICACIÓN PREDIAL PRELIMINAR					
Pedios identificados en el Catastro	2.413	3.942	1.734	1.874	774
Pedios nuevos identificados información comunitaria (posibles para formalización)	1.361	2.735	1.945	2.457	198 (nuevos) 1.223 predios sin asocio a cédula catastral
Total de posibles predios rurales	3.774	6.677	3.679	4.331	2.392

Fuente: POSPR Cáceres, Ituango, Tarazá, Valdivia y Nechí, (2018 y 2019). Elaboración propia

Tabla 5. Sistematización de los 5 POSPR formulados en la subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño

	Cáceres	Ituango	Tarazá	Valdivia	Nechí
NATURALEZA DEL PREDIO					
Propiedad privada	1.488 (39,4%)	5.247 (78,6%)	2.315 (62,9%)	3.390 (78,3%)	2 (84,22 ha falsa tradición)
Públicos (posibles baldíos)	2.218 (58,8%)	1.099 (16,5%)	1.352 (36,7%)	781 (18%)	384 (19.229 ha)
Por determinar	68 (1,8%)	331 (0,5%)	12 (0,3%)	160 (3,7%)	Ninguno.

Fuente: POSPR Cáceres, Ituango, Tarazá, Valdivia y Nechí, (2018 y 2019). Elaboración propia

Tabla 5. Sistematización de los 5 POSPR formulados en la subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño

	Cáceres	Ituango	Tarazá	Valdivia	Nechí
CALIDAD JURÍDICA TENENCIA					
Propietarios	15%	24,2%	13,8%	3,2%	Sin datos
Poseedores	24,4%	54,7%	48,9%	75,1%	Sin datos
Ocupantes	60%	19,4%	36,9%	18,0%	Sin datos
Tenedor	0,1%	Sin datos	0,4%	Sin datos	Sin datos
Ocupante predio fiscal	Sin datos	0,2%	Sin datos	Sin datos	Sin datos
Por determinar	0,6%	1,6%	0,1%	3,7%	Sin datos

Fuente: POSPR Cáceres, Ituango, Tarazá, Valdivia y Nechí, (2018 y 2019). Elaboración propia

Tabla 5. Sistematización de los 5 POSPR formulados en la subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño

	Cáceres	Ituango	Tarazá	Valdivia	Nechí
RUTA DE ATENCIÓN ANT					
Ruta de atención ANT (Decreto Ley 902, adjudicación de baldíos, clarificación, reglamentación uso, etc.)	2.719 predios Clarificación: 15 Seguridad jurídica (formalización): 481 predios. Adjudicación baldíos: 2.119 Reglamentos de uso: 52 Subsidio Integral de tierras: 2 Por definir 50	5.207 predios Clarificación: 1 Seguridad jurídica (formalización): 2.770 predios. Adjudicación baldíos: 1.004 Subsidio Integral de tierras: 2 Por definir: 81	1.957 predios Clarificación: 16 Seguridad jurídica (formalización): 801 predios. Adjudicación baldíos: 1.113 Adjudicación predios no ocupados: 4 Subsidio Integral de tierras: 8 Por definir: 15	4.159 predios Clarificación: 1 Seguridad jurídica (formalización): 1.919 predios. Adjudicación baldíos: 418 Por definir: 134	395 predios Titulación de baldíos persona natural (adjudicación): 173 (rezago) 388 (nuevos). Titulación de baldíos persona jurídica: 3 Formalización privada: 2 Recuperación baldíos: 2 Por definir: 418 predios
Centros educativos rurales	72 de los cuales 48 se encuentran en baldíos, 8 en potenciales baldíos y 18 no son competencia de la ANT.	92 de las cuales 47 se encuentran en posibles baldíos, 20 en baldíos potenciales, 4 en falsa tradición, 1 predio privado con demanda civil y 20 no son competencia de la ANT.	22 de los cuales 21 se encuentran en posibles baldíos y 1 no es competencia de la ANT.	34 de los cuales 15 se encuentran en posibles baldíos y 19 no son competencia de la ANT.	5 predios en posibles baldíos.
Procesos en trámite de adjudicación de baldíos (rezago INCODER)	82 solicitudes en trámite de estudio, 1 solicitud negada, 127 adjudicaciones negadas, 1 archivada, 50 predios adjudicados, de un total de 261.	18 solicitudes en trámite de estudio, 19 solicitudes negadas, 2 archivadas, 7 adjudicaciones negadas. Total de 46.	21 solicitudes en trámite de estudio, 5 solicitudes negadas, 7 archivadas, 29 adjudicaciones negadas, 6 predios adjudicados. Total de 69.	8 solicitudes en trámite de estudio, 14 negadas, 4 archivadas (no procedentes), 1 con concepto favorable. Total de 27.	22 solicitudes en trámite de estudio, 4 pendientes para inspección ocular, 21 con concepto favorable, 15 en archivo (no procedentes) y 126 pendientes por notificar. Total de 188.

Fuente: POSPR Cáceres, Ituango, Tarazá, Valdivia y Nechí, (2018 y 2019). Elaboración propia

Tabla 5. Sistematización de los 5 POSPR formulados en la subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño

	Cáceres	Ituango	Tarazá	Valdivia	Nechí
PROCESOS ÉTNICOS EN CURSO					
Constitución resguardos	4 procesos que suman 195 ha.	No hay solicitudes	No hay solicitudes	No hay solicitudes	No hay solicitudes
Ampliación de resguardos	1 proceso que suman 46,5 ha.	1 proceso de ampliación del resguardo Embera	No hay solicitudes	No hay solicitudes	No hay solicitudes
Delimitación de resguardos	0	1 proceso de delimitación del resguardo Alto Sinú (Córdoba)	No hay solicitudes	No hay solicitudes	No hay solicitudes
Constitución de Territorios colectivos	Cuatro consejos comunitarios sin territorio colectivo	No hay solicitudes	No hay solicitudes	No hay solicitudes	No hay solicitudes

Fuente: POSPR Cáceres, Ituango, Tarazá, Valdivia y Nechí, (2018 y 2019). Elaboración propia

Tabla 5. Sistematización de los 5 POSPR formulados en la subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño

	Cáceres	Ituango	Tarazá	Valdivia	Nechí
ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN					
Pedios identificados para formalización	1.368 predios	3.625 predios	1.530 predios aprox.	3.383 predios aprox.	2 predios
Posibles sujetos de ordenamiento social de la propiedad rural	326	1.349	1.326	1.687	552 (personas ocupantes de predios sin restricción o con restricción parcial) 1050 (personas ocupantes de zonas con restricción total).
Procesos agrarios en curso	13 procesos de extinción de dominio.	No hay identificados	1 predio de extinción de dominio.	3 procesos de extinción de dominio y 1 proceso de recuperación.	2 predios de recuperación de baldíos.
Conflictos de naturaleza pública y privada identificados	No se registra	No se registra	No se registra	No se registra	88 casos identificados: ocupación de baldíos, linderos, afectaciones ambientales, entre otros.

Fuente: POSPR Cáceres, Ituango, Tarazá, Valdivia y Nechí, (2018 y 2019). Elaboración propia

Por otra parte, la Procuraduría indagó sobre el conocimiento que tenían las entidades territoriales de los principales conflictos por uso y tenencia de la tierra, información que es una aproximación a la realidad del estado de ordenamiento social de la propiedad rural. En este sentido solo mediante la formulación e implementación de los POSPR y el catastro multipropósito es posible contar con una imagen más adecuada del estado y las necesidades del ordenamiento rural en estos territorios. El balance general muestra lo siguiente:

- Los principales conflictos ambientales que registran las entidades territoriales son los relacionados con la ampliación de la frontera agrícola, la minería, la contaminación de las fuentes hídricas y el acceso al agua potable.
- Los principales problemas identificados por los entes territoriales en relación con la tenencia y uso de la tierra son: informalidad en la propiedad de la tierra, desplazamiento forzado y despojo, ocupación indebida de áreas protegidas, conflictos por linderos, minería, cultivos ilícitos.

En resumen, sobre el indicador A.9, el cual contempla, como una de las actividades necesarias para asegurar la propiedad jurídica de la tierra, la formulación e implementación de los POSPR, instrumentos que permitirán disponer de un diagnóstico completo y detallado de la situación a nivel municipal, en la subregión se han formulado 5, lo que representa un avance significativo. Sin embargo, es altamente preocupante que no se defina una estrategia que le de continuidad a los planes aprobados bien sea para superar la barrera de la seguridad o de la falta de recursos, en particular porque la información recogida pierde vigencia rápidamente por las constantes transacciones formales e informales que se dan en la tenencia de la tierra.

1.1.2 Fondo de tierras como mecanismo de acceso a la tierra

El Fondo de Tierras se creó con el Decreto Ley 902 de 2017, y de acuerdo con la meta trazadora del PMI su objetivo es disponer de 3 millones de hectáreas para ser adjudicadas durante los primeros 12 años de implementación del Acuerdo de Paz, diferenciando dos subcuentas: una para campesinos y otra para comunidades étnicas.

El PMI cuenta con 8 indicadores relacionados con el Fondo de Tierras, todos de competencia de la ANT. De estos, 6 corresponden a compromisos del Acuerdo de Paz con pueblos y comunidades étnicas y 1 a la entrega de tierras a mujeres rurales. De los 8 indicadores 7 tienen alcance territorial según el análisis realizado en este informe. Sobre este tema la Procuraduría ha identificado, por un lado, que no es posible conocer la demanda en relación con las necesidades de tierra de las comunidades campesinas, étnicas y de las mujeres en la subregión porque no se ha avanzado en la inscripción de sujetos en el RESO. Por otro lado, no hay claridad en la disponibilidad de predios para ser adjudicados a campesinos o comunidades étnicas en el Fondo de Tierras, pues el reporte de los 82 predios que han sido ingresados no arroja información suficiente en relación con la extensión y su destinación. En este sentido, se presenta el avance del Indicador A.3.

Tabla 6. Indicadores PMI territorializables sobre adjudicación de tierras en la subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance del indicador
1	1.1	Acceso a la tierra.	Hectáreas entregadas a través del fondo de tierras	A.3	ANT	Se han ingresado 82 predios al Fondo de Tierras, ninguna de las cuales ha sido entregada. No se cuenta con información suficiente que permite conocer la extensión de estos predios. Sin los POSPR no es posible conocer la demanda de tierras y el número de sujetos de reforma rural sin tierra o con tierra insuficiente.

Fuente: PMI, análisis a partir de reportes de entidades nacionales, territoriales y entrevistas.

A continuación, se presentan avances en las acciones realizadas por parte de la ANT que contribuyen a nutrir el Fondo de Tierras y otras que son necesarias para el ordenamiento social de la propiedad rural y el uso adecuado del suelo. Posteriormente, se hará mención a los indicadores del Fondo de Tierras que se refieren específicamente a la adjudicación y/o entrega gratuita de tierras a campesinos y campesinas, comunidades y pueblos étnicos, asociaciones y organizaciones con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente, acción que busca cumplir con uno de los propósitos más importantes de los Acuerdos de Paz, el cual es la democratización de la tierra.

Según la información suministrada por la ANT, desde la creación del Fondo hasta abril de 2020, se han ingresado 1.001.193,53 hectáreas al Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral que corresponden a 6.155 predios a nivel nacional (ANT, Respuesta oficio, abril 2020). Así las cosas, la ANT reporta 1.051 predios que han ingresado al Fondo de Tierras en todo el departamento de Antioquia, de los cuales 82 se encuentran en la subregión del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, y se

distribuyen de la siguiente manera: Amalfi: 2 predios, Anorí: 18 predios, Briceño: 4 predios, Cáceres: 8 predios, Caucasia: 2 predios, El Bagre: 8 predios, Ituango: 3 predios, Nechí: 1 predio, Remedios: 10 predios, Tarazá: 6 predios y Zaragoza: 10 predios²⁴.

Estos predios provienen de 2 de las 10 fuentes que pueden alimentar la subcuenta destinada a la población campesina, y de las 11 fuentes y recursos de la subcuenta destinada a las comunidades étnicas (Artículo 18 del Decreto Ley 902): el 61% corresponde a baldíos de la Nación (50 predios) y el 39% a bienes fiscales patrimoniales del FNA (32 predio). Sin embargo, de acuerdo con la información suministrada por la ANT, no se tiene certeza cuántos de esos bienes tienen ocupaciones previas o ilegales, el número de predios que se han podido recuperar materialmente, ni cuantas caracterizaciones se han hecho sobre estos. Lo anterior es necesario, a juicio de la Procuraduría, para

²⁴ De acuerdo con la respuesta remitida por el Departamento Nacional de Planeación a la Procuraduría el 15 de abril de 2019, se sostiene que desde la creación del fondo, "se han dispuesto en 113 municipios PDET un total de 499.477,7 hectáreas" (p. 4).

determinar la disponibilidad de bienes para campesinos sin tierra o tierra insuficiente que sean identificados por medio del RESO en esta subregión.

Por otra parte, la ANT realiza diferentes procesos agrarios cuyo propósito es, entre otros, alimentar el fondo de tierras con predios que sean susceptibles de ser adjudicados a las comunidades étnicas y campesinas. El avance de estos procesos se detalla a continuación:

1. **Procesos de clarificación de la propiedad:** se tienen identificados 16 para el departamento de Antioquia con una extensión de 1.937 ha, de los cuales 3 corresponden a los municipios PDET de la Subregional: Amalfi, Remedios y Anorí que suman 671 ha. Todos hacen parte de procesos de rezago del Incoder²⁵ y ninguno tiene información del estado del proceso.
2. **Procesos de recuperación de baldíos indebidamente ocupados:** 21 procesos de rezago del Incoder que suman 1.005 has, 3 de ellos en Ituango (sin información de la extensión), 11 están en etapa previa, 5 en etapa de inspección ocular, 4 con resolución final y solo uno de ellos ingresó a la DAT de 32,2 ha.
3. **Proceso de deslinde de tierras de la nación:** en febrero de 2020 se inició un proceso de un predio de 99,8 ha, en el municipio de Cauca. No hay más identificados en otros municipios del departamento.
4. **Procesos de extinción de dominio:** están identificados 68 procesos (rezago del Incoder) en el departamento que suman 14.090 ha, 28 de los cuales están en municipios PDET de la subregión: Amalfi, Cáceres, Ituango, Remedios, Tarazá, Valdivia y Zaragoza. Estos suman 4.034 ha. Los que corresponden al Decreto Ley 902 son 20 con una extensión de 2.626 ha, 4 en municipios de la subregional, uno de 6 ha y el otro de 600 ha; los otros 2 no tienen información.
5. **Solicitudes de sustracción de Zonas de Reserva Forestal (Ley 2ª del 1959):** se tienen 919 predios catastrales identificados (en rezago por el extinto Incoder) en el municipio de El Bagre, equivalentes a 25.044 ha. Estos procesos fueron iniciados en 2017 y están en curso. Sin embargo, no se ha realizado la solicitud de sustracción al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
6. En relación con predios adquiridos por compra directa por parte de la ANT con destinación a pueblos indígenas se reportan 3 por valor de \$668 millones en el municipio de Cáceres en 2017. No se especifica el número de hectáreas de este predio.

En general se observa que, aunque hay varios procesos en curso que podrían alimentar el Fondo de Tierras, en su mayoría están en fases iniciales pese a que algunos de ellos llevan varios años en trámites. En este sentido, no es posible cumplir con la meta de adjudicación de tierras si no se avanza con mayor celeridad en la resolución de estos procesos. La Procuraduría ha insistido en la gravedad de esta situación y en 2019, recomendó a la Corte Constitucional declarar el estado de cosas de inconstitucionalidad. La dilación en la resolución de los procesos de clarificación, recuperación, deslinde, extinción de dominio, revocatorias y titulación de baldíos y predios, vulneran los derechos de comunidades campesinas y étnicas, sujetos de especial protección constitucional (Salinas, 2019, pág. 23).

En consecuencia, y de acuerdo a lo informado por la ANT,

²⁵ Lo que se conoce como el rezago del Incoder son los predios transferidos del Fondo Nacional Agrario a la ANT.

no se han realizado acciones de asignación de derechos de propiedad a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente. Sin embargo, entre el 2017 y el 2018 se han adjudicado nueve predios a comunidades indígenas para constitución, ampliación o aclaración de resguardos: cuatro baldíos que suman 394 ha, y 5 predios del Fondo Nacional Agrario que suman 202 ha²⁶, 7 corresponden a los municipios PDET del El Bagre y Cáceres.

Tampoco se dispone de una información suficiente sobre la demanda de sujetos de ordenamiento social puesto que, con respecto a las solicitudes de inscripción al RESO a través de jornadas FISO, solo se registran 34 para el municipio de Segovia (zona no focalizada), de un total de 541 para todo el departamento. No se reporta información del proceso de calificación y/o valoración de estas solicitudes para ser inscritas en el RESO.

En resumen, sobre el avance en los indicadores A.3 por un lado no es posible saber la demanda en relación con las necesidades de tierra de las comunidades campesinas y étnicas en la subregión porque no se ha avanzado en la inscripción de sujetos en el RESO, por otro, no hay claridad en la disponibilidad de predios para ser adjudicados a campesinos o comunidades étnicas en el Fondo de Tierras; el reporte de los 82 predios que han sido ingresados no arroja información suficiente en relación con la extensión y su destinación.

1.1.3 Formalización de la pequeña y mediana propiedad rural

El Acuerdo de Paz, en su numeral 1.1.5, establece que el gobierno nacional debe proteger y regular los derechos de propiedad de la pequeña y mediana propiedad rural y formalizar 7 millones de hectáreas rurales, lo cual quedó en el PMI como una

meta trazadora que se debe cumplir en un término de 10 años. El Decreto Ley 902 de 2017 define los lineamientos y principios que la política pública debe adoptar para dar cumplimiento a este punto del Acuerdo, entre los que destacan la ejecución ágil y efectiva, así como su implementación en las zonas priorizadas de los PDET, sobre los cuales se dice que demandan un grado de urgencia superlativa conforme lo establece la Sentencia C-174 de 2017. (Corte Constitucional de Colombia, 2017, pág. 12)

En el PMI se definen 4 indicadores relacionados con la formalización de la pequeña y mediana propiedad rural cuya responsabilidad recae sobre la ANT, uno de ellos especifica la formalización de la tierra a mujeres rurales, y los otros dos para pueblos y comunidades étnicas. Los cuatro tienen alcance territorial. Sin embargo, solo se hace referencia a dos de ellos puesto que los indicadores étnicos no presentan ningún avance.

²⁶Es importante mencionar aquí que, de acuerdo con los requerimientos emitidos por la Procuraduría a las entidades territoriales, el único municipio que reporta información en relación con la adjudicación de tierras es Briceño, (Respuesta, 2 de mayo de 2020): existen 132 familias postuladas para adjudicación de baldíos, 88 solicitudes y 16 resoluciones de adjudicación. Esta información no la reporta la ANT.

Tabla 7. Indicadores PMI territorializables sobre formalización de la propiedad rural en la subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance del indicador
1	1.1	Acceso a la tierra.	Hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, formalizadas	A.9	ANT	Se han formalizado 74 predios que equivalen a 60,53 ha en seis municipios de la subregión. Se está incurriendo en formalización de predios muy por debajo de la UAF, lo que va en contra de lo establecido en el Acuerdo de Paz
1	1.1	Acceso a la tierra.	Hectáreas formalizadas para mujeres rurales	A.G.4	ANT	El 62% de los predios formalizados ha sido a mujeres rurales (46 predios a mujeres rurales que equivalen a 26,6 ha.), sin embargo, no se evidencia una política clara que le garantice a las mujeres la seguridad jurídica de la tierra

Fuente: PMI, análisis a partir de reportes de entidades nacionales, territoriales y entrevistas.

Con el fin de reglamentar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, el Decreto Ley 902 de 2017 establece la formalización de predios dando prioridad a los sujetos a título gratuito para comunidades campesinas, étnicas, víctimas y mujeres rurales de los municipios PDET, así como en zonas donde se adelanta el PNIS. Además, pueden acceder a la formulación, los sujetos a título parcialmente gratuito y a título oneroso. Cabe aclarar que es por medio del RESO que se puede identificar la demanda para la formalización de la tierra a nivel municipal, así como con los POSPR y el barrido predial masivo con fines de catastro multipropósito. Sin embargo, los mínimos avances en estos instrumentos son causa de los precarios resultados en estos indicadores.

De acuerdo con la ANT, hasta la fecha todos los trámites

administrativos de adjudicación han sido adelantados por vía de reconocimiento de derechos, lo que en otras palabras significa, que se han formalizado predios baldíos o bienes fiscales patrimoniales con ocupación previa. El balance es el siguiente: 42 predios equivalentes a 2,98 ha en el municipio de Remedios, de los cuales 27 han sido para mujeres rurales que suman 2,09 ha. De igual forma, se han formalizado 11 predios en el municipio de Segovia equivalentes a 1,75 ha, de los cuales 8 predios han sido a mujeres rurales equivalentes a 0,75 ha; 11 resoluciones de adjudicación de baldíos (reconocimiento de derechos) en el municipio de Briceño, que corresponden a 15,4 ha, 6 de las cuales han sido a mujeres rurales (8,4 ha); y 10 adjudicaciones

de baldíos en cumplimiento de sentencias de restitución: 1 en Caucasia (1,1 ha), 4 en El Bagre (27,7 ha), 2 de ellos a mujeres (9,9 ha) y 5 en Nechí (11,6 ha), 3 a mujeres (5,5 ha).

Como se puede observar en total se han formalizado 74 predios en 6 municipios PDET de la subregión que suman 60,53 ha. En promedio esto equivale a cerca de 0,8 ha por proceso. En este sentido, la Procuraduría llama la atención que no se está cumpliendo la UAF en las formalizaciones que está adelantado la ANT ²⁷, lo cual profundiza el problema de la fragmentación de la tierra y debilita cada vez más la economía campesina, familiar y comunitaria.

1.1.4 Jurisdicción agraria y otros mecanismos de resolución de conflictos de uso y tenencia de la tierra

Entre las medidas contempladas en el Acuerdo de Paz para resolver los conflictos de uso y tenencia de la de la tierra, tanto a nivel macro como a nivel local, está la creación de una jurisdicción agraria con capacidad institucional en los territorios, así como otros mecanismos de concertación y diálogo social entre sector privado, gobierno y comunidades encaminados, entre otros propósitos, a resolver afectaciones causadas por proyectos mineros y energéticos y de otros recursos naturales.

El PMI contempla un total de 10 indicadores relacionados con estos compromisos, de los cuales 6 se dirigen a la protección de derechos territoriales étnicos y dos a la transversalización del enfoque de género en los mecanismos alternativos de acceso a la justicia. La responsabilidad del cumplimiento de estos compromisos recae en entidades del orden nacional como el Min Justicia y la ANT. Asimismo, de los 10 indicadores, 8 son territorializables, 2 de los cuales son analizados en esta sección, puesto que sobre los indicadores de los enfoques de género y

étnicos no se dispone de información para esta subregión.

²⁷ Para el Bajo Cauca la UAF está comprendida en el rango de 8 a 12 ha; para el Nordeste, entre 23 y 31 ha; para el Norte del Cauca, entre 21 y 29 ha. **Fuente especificada no válida.**

Tabla 8. Indicadores PMI territorializables sobre mecanismos alternativos de resolución de conflictos en la subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance del indicador
1	1.1	Acceso a la tierra.	Mecanismos de conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia incluyendo mecanismos tradicionales y la intervención participativa de las comunidades, creados y en funcionamiento	A.12	Min Justicia	La estrategia del MinJusticia para dar cumplimiento a este indicador se basa en el fortalecimiento de mecanismos de conciliación dejando de lado otros mecanismos alternativos o tradicionales.
1	1.1	Acceso a la tierra.	Mecanismos de concertación y diálogo social entre institucionalidad pública en todos los niveles territoriales, comunidades campesinas y étnicas, otras comunidades y empresas del sector privado, así como espacios formales de interlocución, creados	A.398	Presidencia de la República: Oficina del Alto Comisionado para la Paz- Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación	No se identifica ninguna acción de diálogo y concertación realizada entre institucionalidad y comunidades.
1	1.1	Acceso a la tierra.	Porcentaje de resguardos indígenas constituidos, ampliados y saneados, y títulos colectivos expedidos	A.E.9	Agencia Nacional de Tierras	Se ha avanzado en la constitución y saneamiento de resguardos en los municipios de El Bagre y Cáceres.

Fuente: PMI, análisis a partir de reportes de entidades nacionales, territoriales y entrevistas.

El MinJusticia informó a la Procuraduría que el proyecto de Ley Estatutaria, que establece mecanismo para la resolución de controversias y litigios agrarios y rurales, se radicó el 20 de julio en la Cámara de Representantes. Con respecto a los mecanismos de conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia que responden al indicador A.12, MinJusticia manifiesta que mediante el Decreto Ley 902 de 2017, el Gobierno Nacional decidió adoptar el mecanismo de conciliación como estrategia para dar cumplimiento al Punto 1.1.8. del Acuerdo de Paz. De esta manera, para MinJusticia la estrategia es fortalecer los mecanismos ya existentes, lo cual se concreta en la capacitación en resolución de conflictos a funcionarios y líderes, teniendo como objetivo las zonas más afectadas por el conflicto.

Entre 2017 y 2018, en el departamento de Antioquia, la ANT informa que se han adelantado las siguientes acciones: constitución de siete resguardos indígenas que suman 504 ha, aclaración de límites de un resguardo de 48 ha, y la ampliación de un resguardo en 44 ha (9 en total). Siete se han realizado en los municipios de El Bagre y Cáceres, (6 de constitución y uno de aclaración) en los cuales se han adjudicado 528,4²⁸ ha de baldíos o bienes fiscales patrimoniales. Específicamente, sobre el indicador A.E.14, el equipo de Diálogo social de la ANT no reporta ninguna acción desarrollada en los municipios PDET de la subregión. Para la Procuraduría, el poco avance en los indicadores étnicos que hacen parte de este Punto del Acuerdo de Paz en los 13 municipios PDET de esta subregión es especialmente preocupante, toda vez que en estos territorios hay una alto número de comunidades indígenas y afrocolombianas, muchas de ellas o bien no cuentan con territorios colectivos o resguardos, o sus territorios son disputados por cultivos ilícitos, explotación de recursos mineros y ambientales.

En este sentido, y a la luz de lo establecido en el artículo 55 del Decreto 902 de 2017, que entre otras señala: “[...] concertar mecanismos de resolución de conflictos territoriales que afectan a los pueblos indígenas en relación con sus derechos de la propiedad, que surjan entre estos y beneficiarios no indígenas”, es necesario que el Gobierno Nacional, reglamente los mecanismos de resolución de conflictos territoriales que afectan a los pueblos indígenas, comunidades campesinas, comunidades negras y otros habitantes rurales.

En esta subregión, las diferentes formas de uso y aprovechamiento de los recursos naturales presentes en el territorio, son causa de continuos conflictos por el uso del suelo entre comunidades étnicas, campesinas y empresas privadas. En este sentido, el indicador A.398, para la Procuraduría amerita una mención especial, toda vez que hace busca instituir y apoyar espacios formales de diálogo social en los que se encuentren comunidades, instituciones públicas y empresas privadas que permitan la interlocución y fortalecer la gobernanza, la gobernabilidad y la corresponsabilidad del Estado y las comunidades sobre el territorio.

Para contar con una información más cercana al nivel territorial, la Procuraduría indagó sobre acciones adelantadas por las entidades territoriales en relación con mecanismos de resolución de conflictos por uso y tenencia de la tierra. En términos generales los municipios informan sobre el mecanismos de conciliación en equidad, además de otras alternativas de acceso a la justicia formales como los jueces y la policía. Si bien para la Procuraduría este reconocimiento

²⁸ La información suministrada no permite desagregar cuántas de estas hectáreas corresponden a constitución y cuántas a aclaración de límites.

de la conciliación es positivo, también preocupa que se pierda los otros componentes y los enfoques contenidos en los 9 indicadores relacionados con el Punto 1.1.8. del Acuerdo de Paz, entre los que resaltan el territorial, el étnico y el de género.

1.1.5 Cierre de la frontera agrícola y zonificación ambiental

Según el Acuerdo de Paz la zonificación ambiental es una herramienta que permitirá el cierre de la frontera agrícola, proteger áreas de interés ambiental y consolidar el inventario de baldíos de la nación. Esta herramienta es el insumo para el diseño de programas y proyectos de desarrollo de comunidades rurales que colindan con áreas de especial interés ambiental, y de programas de reasentamiento de comunidades en situaciones de riesgo no mitigables.

En el PMI se establecen 6 indicadores relacionados con este compromiso del Acuerdo de Paz, cuya competencia recae en su mayoría en entidades del orden nacional, aunque uno de estos comparte responsabilidades con los entes territoriales. De los 6 indicadores, 4 indicadores son territorializables, uno de los cuales uno es específico para pueblos y comunidades étnicas.

Tabla 9. Indicadores PMI territorializables sobre zonificación ambiental en la subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance del indicador
1	1.1	Acceso a la tierra.	Porcentaje de municipios priorizados para zonificación ambiental que son zonificados de forma participativa	A.17	MinAmbiente	El MinAmbiente desarrollo la zonificación ambiental indicativa a escala 1:100.000 en los municipios PDET
1	1.1	Acceso a la tierra.	Plan nacional de zonificación ambiental y de caracterización de uso de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial, que no incluyen a los territorios de los pueblos étnicos	A.E.18	MinAmbiente	El plan no se ha formulado y no se reportan acciones adelantadas en territorios étnicos
1	1.1	Acceso a la tierra.	Acuerdos para la conservación con las familias que actualmente colindan o están dentro de las áreas de especial interés ambiental	A.418	Parques Nacionales Naturales	No se registran avances para esta subregión
1	1.1	Acceso a la tierra.	Porcentaje de familias que están dentro de o colinden con las áreas de especial interés ambiental beneficiadas con opciones de generación de ingresos o incentivos.	A.349	Min de Ambiente, y DPS, Min.Agricultura-Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) Gobernación Alcaldías	No se registran avances para esta subregión

Fuente: PMI, análisis a partir de reportes de entidades nacionales, territoriales y entrevistas.

Durante la formulación de los PDET, el MinAmbiente hizo una incidencia en el proceso participativo de en las 16 subregiones para la socialización de las Bases Técnicas de Zonificación Ambiental²⁹. Uno de los resultados que se destacan es que la zonificación ambiental quedó como iniciativa en 8 de los 16 PATR entre los que se incluye la subregión de Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, la cual refiere la implementación de la zonificación ambiental participativa a escala detallada.

Vale la pena aclarar que la zonificación ambiental indicativa presentada por el MinAmbiente es solo un primer paso para cumplir con el indicador A.17 y A.E.18 (para territorios étnicos), en tanto que la escala 1:100.000 no permite tener una visión de la dinámicas ambientales y delimitar ecosistemas puntuales a nivel municipal, veredal o de ecosistemas. En este sentido no se reportan avances, pues como sostiene la iniciativa consignada en el PATR lo que se busca es realizar la zonificación ambiental participativa a escala detallada.

Por otra parte, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) mediante el Acuerdo 058 del 16 de abril del 2018, expidió el documento de ajuste normativo de regulación de contratos y/u otras figuras para asignar derechos de uso. Sin embargo, no se registran avances relacionados con la asignación de derechos de uso en esta subregión.

La Procuraduría llama la atención en relación con el cierre de la frontera agrícola y la protección de bosques y otras áreas de especial interés ambiental, que podría tener una fuerte incidencia en la subregión. De acuerdo con datos del MinAmbiente, 5 municipios tienen importantes áreas protegidas por medio de la Ley 2ª del 1959: Segovia con 72% de su territorio, Remedios con el 47%, Ituango con el 32%, Zaragoza con el 20% y Nechí con

el 12%. Sin embargo, después de 60 años de la declaratoria de estas áreas, en la actualidad ya no responden a las dinámicas territoriales de uso del suelo y a las necesidades de seguridad jurídica y propiedad sobre la tierra de la mayoría de campesinos que habitan en estos municipios. Asimismo, se encuentra el PNN Nudo de Paramillo ubicado, entre otros, en la jurisdicción del municipio de Ituango.

1.1.6 Promoción y protección de las zonas de reserva campesina

Las zonas de reserva campesina (ZRC) son una figura de organización territorial que promueve el acceso a la tierra y la planificación de su uso. Las ZRC contribuyen con la promoción de la economía campesina y la producción de alimentos, el cierre de la frontera agrícola y la protección de áreas de interés ambiental y reservas forestales. El Acuerdo de Paz establece que el Gobierno debe apoyarlas mediante procesos de acompañamiento y concertación con las comunidades campesinas y fortalecer los planes de desarrollo de las zonas ya constituidas.

El PMI define un indicador para las ZRC con responsabilidad compartida entre la ANT y la ADR, el cual es tiene impacto territorial.

²⁹ El Ministerio desarrolló la zonificación ambiental indicativa a escala 1:100.000 que fue presentada y usada en las distintas etapas de planeación de los PDET. Así mismo, estas se incluyeron dentro del flujograma de estructuración de proyectos de la ART. A partir de la zonificación ambiental indicativa, se puede identificar, localizar y determinar la extensión de áreas que constituyen otros ámbitos de trabajo con los actores institucionales: Áreas susceptibles de ampliar el inventario regional de Áreas protegidas, de generar acuerdos de usos de conservación, de generar acuerdos de protección y recuperación con uso productivo, de ser incorporadas al Fondo de Tierras.

Tabla 10. Indicadores PMI territorializables sobre ZRC en la subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance del indicador
1	1.1	Acceso a la tierra.	Planes de desarrollo de las ZRC ya constituidas y las que se constituyan con apoyo efectivo, con la participación de las comunidades y organizaciones agrarias que habiten en ellas	A.22	ADR ANT	No hay una estrategia efectiva de fortalecimiento de los planes de desarrollo y apoyo a las comunidades de las ZRC constituidas. No hay ninguna acción relacionada con el apoyo a ZRC en proceso de constitución o nuevas zonas para constituir.

Fuente: PMI, análisis a partir de reportes de entidades nacionales, territoriales y entrevistas.

En relación con los avances en esta materia por parte de la ANT se han realizado las siguientes acciones en la ZRC del Valle del Río Cimitarra que incluye el municipio de Remedios: Suscripción Convenio 784 de 2018 en el cual se han adelantado procesos de formalización y/o adjudicación de la propiedad a personas naturales; así mismo se han realizado acciones de actualización cartográfica y en articulación con la Agencia de Desarrollo Rural se logró la formulación de 8 proyectos productivos para las Zonas de Reserva Campesina (no se especifica cuántos para la ZRC del Valle del Río Cimitarra).

La Gobernación de Antioquia informa que se implementaron 71 proyectos productivos pedagógicos con jóvenes bachilleres rurales en el área de influencia de la ZRC del municipio de Remedios.

Por otra parte, la ANT reporta la realización de tres Jornadas de inscripción al FISO en la ZRC del Valle del Río Cimitarra, Guaviare y Arenal y Morales, beneficiando a 135 familias, de las cuales 105 son mujeres cabeza de familia (no se discrimina la

información).

En el PATR de la subregión se incluyeron 2 iniciativas relacionadas con las ZRC: la primera busca que las autoridades competentes en la materia adelanten acciones para clarificar límites entre la ZRC del Valle del Río Cimitarra y las ZRF del Río Magdalena para adelantar procesos de formalización de predios y, la segunda busca que se adelanten la constitución de ZRC en los municipios de Valdivia, Cáceres, Taraza, Zaragoza, Anorí. Sobre esta última iniciativa no se reporta ningún avance. Cabe aclarar que en la subregión hay dos solicitudes de constitución de ZRC: una que data del 2001 en los municipios de Remedios, Segovia, Zaragoza y El Bagre, y otra que data del 2003 para el municipio de Ituango (Salinas, 2019, pág. 32). La ANT no reporta ninguna acción adelantada al respecto.

1.1.7 Conclusiones y recomendaciones

A. Conclusiones

- La Política de Ordenamiento Social de la Propiedad que busca fomentar la democratización de la tierra, el acceso y la seguridad de la propiedad rural en zonas focalizadas, ha avanzado en la formulación de los POSPR en 5 municipios de la subregión. Sin embargo, en los municipios de Cáceres e Ituango la fase de implementación fue suspendida desde el 2019 por “riesgo de seguridad extraordinario” medida que no se ha levantado y de la cual la ANT no reporta ninguna estrategia alternativa para adelantar acciones. En los municipios de Nechí y Tarazá no se tiene programado avanzar en la fase de implementación por medio de la metodología de barrido predial masivo. El único municipio que está programado para barrido predial es Valdivia.
- Los resultados de la formulación de los POSPR son muy positivos en tanto que permiten tener una imagen más aproximada del estado del ordenamiento social de la propiedad rural a nivel municipal, que debe ser completada por medio del barrido predial masivo. Contar con este diagnóstico es una condición necesaria para avanzar de manera exitosa y completa en compromisos adquiridos por el Gobierno Nacional con el Acuerdo de Paz y lograr así la distribución equitativa y la seguridad jurídica de la propiedad para los campesinos, campesinas, pueblos y comunidades étnicas.
- Se han ingresado 82 predios al Fondo de Tierras en 11 de los 13 municipios PDET de la subregión. Sin embargo, no hay información suficiente que permita tener un diagnóstico claro de la situación de estos predios en términos del estado de ocupación y extensión por parte de la ANT.
- En relación con los procesos agrarios que adelanta la ANT, tanto de rezago del Incoder como de los suscritos en el marco del Decreto Ley 902 de 2017, se informa de 39 procesos la mayoría de los cuales están en etapa previa de trámites administrativos o no se registra información que permita conocer el estado del proceso. De estos, 32 corresponden a procesos de extinción de dominio que suman 4.640 ha.
- Hay una oportunidad de ingresar un número significativo de predios al Fondo de Tierras en la subregión que corresponden con la sustracción de áreas de ZRF que tiene la ANT identificada (rezago del Incoder) y que corresponden a 25.044 ha en el municipio de El Bagre. Sin embargo, de acuerdo a lo manifestado por el Ministerio de Ambiente, la ANT no le ha hecho ninguna solicitud en relación con este proceso.
- La información dada por la ANT a la Procuraduría sobre el número de solicitudes de adjudicación de baldíos a entidades de derecho público en trámite o con resolución de adjudicación corresponde a 15 en todo el departamento. Sin embargo, es insuficiente teniendo en cuenta que si se compara con la información que se registra en los 5 POSPR formulados donde se refieren 165 centros educativos que están ubicados en posibles baldíos para estos 5 municipios. Es decir, el avance en esta materia es muy escaso en relación con la posible demanda.
- No se han realizado adjudicación de predios de la nación a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente en la subregión. Vale aclarar que en los 5 POSPR se identificaron 151 solicitudes (proceso en trámite de rezago del Incoder) de adjudicación de baldíos.
- Se han formalizado 74 predios que equivalen a 60,53 ha en

6 municipios de la subregión, de los cuales el 62% han sido a mujeres rurales. Sin embargo, se están formalizando predios que o bien no superan una UAF o bien son predios urbanos lo cual significaría que la política no está llegando a las áreas rurales.

- Es positivo el avance en los procesos de constitución, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas en el municipio de Cáceres y El Bagre.
- No se han realizado inscripciones al RESO a través de jornadas FISO por oferta, solo se registran 34 para el municipio de Segovia (zona no focalizada). Sin embargo, no se reporta información del proceso de calificación y/o valoración de estas solicitudes para ser inscritas en el RESO.
- No hay ningún avance en la implementación de otros mecanismos de acceso a tierra, mecanismos de resolución, concertación y diálogo para la resolución de conflictos por uso y tenencia de la tierra y catastro multipropósito.
- Aunque se cuenta con la zonificación ambiental indicativa a escala 1:100.000 falta avanzar en este instrumento de ordenamiento territorial y uso del suelo en procesos municipales y locales.

B. Recomendaciones

- A la ANT, darle prioridad a los POSPR formulados de Nechí y Tarazá y asignar recursos para continuar con la fase de implementación del barrido predial.
- A la ANT, 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.
- Al IGAC, definir un cronograma para la actualización del catastro multipropósito en los 11 municipios de la subregión

donde se encuentra desactualizado.

- A la ANT, 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.
- A la ANT, definir un plan de acción para descongestionar el rezago que incluya información confiable y actualizada de los procesos pendientes en los municipios PDET de esta subregión con la cual se facilite realizar el seguimiento y control respectivo.
- A la ANT, acelerar el proceso de adjudicación de tierras 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.
- A la ANT, 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.
- A la ANT y MinAmbiente, 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.
- A la ANT y Minambiente, 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.

- A la ANT, resolver con celeridad los procesos agrarios por demanda contemplados en el marco del Decreto Ley 902 de 2017.
- A la ANT, acelerar los procesos de formalización de tierras a entidades de derecho público para proyectos que se desarrollen en la subregión.
- A la ANT, presentar los resultados de manera asequible de los 5 POSPR formulados y socializar la información a las administraciones municipales para que estos documentos sean apropiados e incorporados a los distintos documentos de planeación del territorio y sean elaboradas estrategias conjuntas que contribuyan con las principales problemáticas identificadas alrededor del uso y la tenencia de la tierra.
- Al DNP, el IGAC y MinAmbiente, organizar mesas de trabajo con enfoque pedagógico para que las administraciones territoriales conozcan y tengan a su disposición información actualizadas de los diagnósticos realizados en la subregión en relación con la zonificación ambiental, el catastro rural, la informalidad en la tenencia de la tierra, la distribución de la propiedad rural y, en general, los principales conflictos que se presentan por apropiación, uso y tenencia de la tierra.
- A la ANT y el MinAmbiente, darle uso a la zonificación ambiental indicativa a escala 1:100.000 en procesos municipales y locales de ordenamiento territorial y uso del suelo, por ejemplo para identificar áreas de sustracción de las ZRF con fines de acceso, formalización, constitución de la ZRC, asignación de derechos de uso, suscripción de acuerdos de conservación y, delimitación y protección de áreas de especial interés ambiental.
- Al MinAmbiente y Parques Nacionales Naturales, identificar

de manera prioritaria las familias que habitan en áreas de especial interés ambiental, en especial, los terrenos del PNN Paramillo en el municipio de Ituango para definir necesidades de acceso a la tierra, y establecer acuerdos de conservación y opciones de generación de ingresos.

- A la ANT, definir una estrategia de acompañamiento a la comunidad campesina para dar respuesta a las iniciativas de constitución Zonas de Reserva Campesina que han sido solicitadas en 2001 y 2003, así como en el PATR de la subregión.
- A MinJusticia y entidades territoriales, reglamentar el funcionamiento y alcance y fortalecer las mesas e instancias participativas de concertación y diálogo para la resolución de conflictos por uso y tenencia de la tierra que se han constituido en la subregión, garantizar la inclusión e interlocución con actores públicos y privados claves en estas instancias.



1.2 PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL (PDET)

Los PDET se conciben en el Acuerdo de Paz 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.

Para la construcción de los PDET, el primer paso que el Gobierno nacional debía dar era formular los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral, con los cuales se define la oferta sectorial en las 16 zonas y los 170 municipios priorizados por el Decreto 893 de 2017. Sin embargo, el proceso participativo que se estructuró en tres fases –veredal, municipal y subregional– no contó previamente con estos documentos, con las estimaciones de techos presupuestales. Tampoco contó con el acompañamiento técnico constante de los distintos sectores, ni de las autoridades ambientales, especialmente en las fases previas a la firma del PATR, para que evaluaran en el desarrollo de este proceso la viabilidad de las propuestas formuladas por la comunidad (Procuraduría General de la Nación, 2019, págs. 49-50).

Como se verá más adelante en este capítulo, a la fecha de corte de este informe solo se han aprobado 5 de los 16 Planes Nacionales³⁰ contemplados en el Punto 1 del Acuerdo de Paz, lo cual dificulta la identificación y seguimiento a la oferta de bienes y servicios y a las estimaciones presupuestales de los sectores para dar cumplimiento a la RRI. Según información de

la Consejería para la Estabilización y Consolidación, a finales de 2020 se tiene previsto la aprobación de los 11 planes restantes.

Ahora bien, los 12 indicadores del PMI definidos para los PDET son territorializables, 7 de los cuales están a cargo de manera exclusiva de la ART, 1 en coordinación entre la ART y la Alta Instancia de Género, 2 en coordinación entre la ART, Alcaldías y Gobernaciones, y 1 a cargo del DNP y 1 del MinInterior. En cuanto a los enfoques diferenciales, de los 12 indicadores 6 son étnicos y 1 de género. Adicionalmente, el PMI contiene 59 indicadores de los Planes Nacionales para la RRI con desagregación para los municipios PDET, estos serán analizados en la sección sobre Planes Nacionales.

³⁰ 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 11. Indicadores PMI territorializables sobre PDET en la subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance del indicador
1	1.8	Implementación PDET	Informes de seguimiento anuales de acceso público que reporten el avance de implementación de los Planes de Acción para la Transformación Regional	A.422	ART	La ART reporta fichas de seguimiento por subregión de acceso público, disponibles en su página web. Sin embargo, estas fichas solo muestran las estrategias generales de la entidad, pero no dan cuenta del nivel de avance en la implementación de cada una de las iniciativas de los PATR.
1	1.8	Implementación PDET	Plan de Acción para la Transformación Regional construido de manera participativa, amplia y pluralista en las zonas priorizadas	A.360	ART, alcaldías y gobernaciones	El PATR de la subregión se firmó el 14 de diciembre de 2018 y contó con la participación de diversidad de actores. Se realizaron diálogos preparatorios y se contó con la participación en la formulación del PDET de la institucionalidad municipal y departamental. Por la contingencia presentada con Hidroituango, en 7 municipios se revisaron las iniciativas veredales con las alcaldías y las comunidades.
1	1.8	Implementación PDET	Plan de Acción para la Transformación Regional, con enfoque reparador, construido de manera participativa, amplia y pluralista en las zonas priorizadas	A.399	ART, alcaldías y gobernaciones	En el proceso de formulación de los PATR; la ART se articuló con las mesas de víctimas, sujetos de reparación colectiva y retornos y reubicaciones
1	1.8	Implementación PDET	Obras de infraestructura comunitaria en municipios PDET, ejecutadas	A.285	ART	Se han ejecutado 128 proyectos con el plan 50/51 y Obras PDET en sus fases 1 y 2, lo que representa el 10,6% del total de proyectos ejecutados. Para la fase 3 se identificaron 202 necesidades, los proyectos asociados serán ejecutados en 2020 y 2021.

Fuente: PMI, análisis a partir de reportes de entidades nacionales, territoriales y entrevistas.

Tabla 11. Indicadores PMI territorializables sobre PDET en la subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance del indicador
1	1.8	Implementación PDET	Porcentaje de PDET y PATR concertados, consultados, diseñados, formulados, ejecutados y en seguimiento con las autoridades étnico-territoriales acorde con los planes de vida, etnodesarrollo, manejo ambiental, ordenamiento territorial y sus equivalentes en el maco reparador del enfoque étnico, racial, de mujer, familia, género y generación.	A.E.22	ART	La ruta étnica se concertó a nivel departamental con la Organización Indígena de Antioquia (OIA) que agrupa los 13 resguardos de la subregión y a nivel municipal con los 12 Consejos Comunitarios. Se identificaron 126 iniciativas étnicas en los ocho pilares.
1	1.8	Implementación PDET	Porcentaje de PATR que incluyen planes de vida, etnodesarrollo, manejo ambiental, ordenamiento territorial o sus equivalentes, implementados	A.E.23	ART	Se identifican 126 (el 6,4% del total) iniciativas étnicas. La ART está en proceso de formulación de la Hoja de Ruta Única instrumento que debe tener en cuenta estos planes.
1	1.8	Implementación PDET	Porcentaje de medidas, programas y proyectos de los PATR que desarrolla los planes de vida, etnodesarrollo, manejo ambiental, ordenamiento territorial o sus equivalentes, implementados	A.E.24	ART	Se han ejecutado 3 obras PDET que benefician a población étnica.
1	1.8	Implementación PDET	Porcentaje de medidas específicas, programas y proyectos diseñados, formulados, en implementación y seguimiento con mujeres de pueblos indígenas, NARP y Rrom.	A.E.25	ART	Se identificaron solo 3 iniciativas que se cruzan con la marca de género y étnica en el PDET de la subregión.
1	1.8	Implementación PDET	Porcentaje de PATR formulados y en implementación con participación efectiva de organizaciones de mujeres NARP	A.E.26	ART, Alta Instancia de Género	No se identifica en el PDET iniciativas que benefician a organizaciones de mujeres NARP.

Fuente: PMI, análisis a partir de reportes de entidades nacionales, territoriales y entrevistas.

Tabla 11. Indicadores PMI territorializables sobre PDET en la subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance del indicador
1	1.8	Implementación PDET	Porcentaje de planes de acción inmediata concertados, diseñados, formulados, ejecutados y con seguimiento de acuerdo a los planes de vida, planes de salvaguarda de las comunidades y pueblos indígenas que se encuentran en riesgo de extinción física y cultural y que no están priorizados por el decreto 893 de 2017	A.E.27	Min. Interior, Territorios/resguardos indígenas	No se cuenta con información relacionada por parte del MinInterior para esta subregión.
1	1.8	Implementación PDET	Estrategia de promoción de la participación de las mujeres en la formulación de los Planes de Acción para la Transformación Regional, formulada	A.G.10	ART	El 42,3% del total de participantes fueron mujeres. De las 1.947 iniciativas del PDET, 126 tienen la marca de género y mujer rural, la mayoría de las cuales no especifican el enfoque y/o no se evidencia una clara integración de este.
1	1.8	Implementación PDET	Plan Nacional de Desarrollo con prioridades y metas de los PDET acogidas	A.400	DNP	En el PND 2018-2022 se incluyó el Pacto por la Construcción de Paz que prioriza los 170 municipios PDET y define la Hoja de Ruta Única. Asimismo, estrategias de otros pactos priorizan estos municipios.

Fuente: PMI, análisis a partir de reportes de entidades nacionales, territoriales y entrevistas.

1.2.1 El Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño

De acuerdo con la información consignada en el documento PATR (firmado el 14 de diciembre de 2018)³¹, la subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño está integrada por 13 municipios, todos del departamento de Antioquia. Estos a su vez se dividen, por afinidades geográficas y culturales, en tres zonas: subregión del Bajo cauca: comprende los municipios de Caucasia, Tarazá, Cáceres, Nechí, Zaragoza y El Bagre; subregión del Norte: Ituango, Briceño y Valdivia; subregión del Nordeste: Anorí, Amalfi, Segovia y Remedios.

En total participaron 11.128 personas en las 3 fases de planeación veredal, municipal y subregional (el 57,5% hombres, el 42,3% mujeres y el 0,05% otros). De los 13 municipios, en 5 cinco se adelanta el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS): Tarazá, Ituango, Cáceres, Briceño y Anorí.

La ruta étnica se concertó con la Organización Indígena de Antioquia (OIA), y con cada uno de los Consejos Comunitarios a nivel municipal. En la subregión hay 17 sujetos de reparación colectiva, 10 de los cuales son étnicos, y se han formulado 3 planes de retorno y reubicación.

Por la alerta presentada el 5 de mayo de 2018 por el megaproyecto hidroeléctrico de Hidroituango, la ART hizo un ejercicio de revisión de los pactos comunitarios de 7 de los 13 municipios de la subregión: Briceño, Ituango y Valdivia (de la subregión Norte) y Caucasia, Cáceres, Tarazá y Nechí (del Bajo Cauca Antioqueño). Este ejercicio se realizó tanto con institucionalidad como con los delegados del grupo motor.

• Visión subregional

La visión subregional propuesta en la tercera fase de planeación fue construida con representantes de los actores que participaron en las fases veredal y municipal, así como otros actores que se integraron en el nivel subregional. Esta visión plantea lo siguiente:

En 2028 la subregión PDET del Norte, Nordeste y Bajo Cauca Antioqueño, será un territorio de paz, confianza, equidad, inclusión y oportunidades; con un desarrollo humano integral sostenible, sustentado en la diversidad cultural, la vocación económica y con liderazgo transformador. (pág. 5)

La heterogeneidad en las actividades económicas, diversidad étnica, cultural y ambiental, la reparación al gran número de víctimas que hay en la subregión y la reconciliación, son el desafío que la visión debe afrontar, así como la casi total ausencia de infraestructura vial (solo el 1% de la red terciaria se encuentra en condiciones adecuadas) y productiva, y de acceso a servicios básicos por parte de la población rural, esto si se tiene en cuenta que, además de la población campesina, en la subregión hay 13 resguardos indígenas, 15 consejos comunitarios y organizaciones de comunidades negras y una población víctima cercana al 35% del total de la población de la subregión³². La idea fuerza de la visión de desarrollo es el liderazgo económico transformador, en una subregión que se subdivide, por afinidades económicas y culturales en 3 áreas diferenciadas, como se especifica en el documento PATR:

³¹ El documento completo PATR de la subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño así como los 13 PMTR están disponibles en la página web de la ART (Agencia de Renovación del Territorio, 2018)

³² Según información reportada por la oficina de la ART regional, en la subregión la población indígena representa el 2% del total, habitan 3 pueblos indígenas organizados en 48 comunidades, 9 de las cuales habitan en 5 resguardos constituidos, 15 resguardos están en trámite de constitución que beneficiarían a 15 comunidades, y 4 comunidades no han iniciado trámites para el reconocimiento territorial. En cuanto a las comunidades negras, afrocolombianas, representan el 12% de la población, y se encuentran organizadas en 82 comunidades rurales, algunas de las cuales están organizadas en 8 territorios colectivos legalizados (ART, Respuesta oficio, 06 de abril de 2020).

- Para la subregión Norte de Antioquia la vocación económica es agrícola y ganadera. Otras actividades presentes en la subregión son la industria maderera, minería artesanal y minería de piedra ornamental.
- La subregión Nordeste Antioqueño es principalmente de vocación minera, ganadera, y explotación forestal, siendo la explotación de oro un renglón importante en la economía.
- La vocación de la subregión Bajo Cauca es principalmente de minería aurífera, siendo fundamental en la economía de esta región, su actividad agrícola es de subsistencia, sin embargo, hay 2 cultivos de importancia que se cosechan en la región: el ñame y la yuca.

Finalmente, aunque el documento menciona que la visión es un ejercicio de construcción permanente (PATR, p. 5), y se observa que es coherente con las principales problemáticas identificadas en el territorio, por las dimensiones del conflicto en la construcción de la Hoja de Ruta Única y en la implementación del PATR, se recomienda fortalecer el enfoque reparador y la participación de las mesas de víctimas y las instituciones encargadas de implementar sus políticas.

• Análisis de las iniciativas del PATR

Según la información suministrada por la ART, las iniciativas municipales y subregionales que constituyen el PDET de Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño suman 1.947, que representan el 5,9% del total nacional. Están agrupadas en los 8 pilares: 1.861 corresponden a la fase municipal y 86 a la fase subregional.

Del total de iniciativas, 126 (el 6,4%) están dirigidas a beneficiar a los pueblos indígenas y comunidades afro presentes en el territorio y por esto cuentan con la etiqueta étnica. Por su parte, 169 (8,6%) tienen la marca de género y mujer rural. De estas, 3 se cruzan con la etiqueta étnica, las cuales se ubican en los

pilares de Salud rural (en la estrategia de atención psicosocial para población vulnerable), Sistema para la garantía del derecho a la alimentación (en la estrategia de sensibilización nutricional) y Vivienda rural (proyecto de fogones u hornillas tradicionales para preservar la gastronomía tradicional).

Adicionalmente, sorprende que en los 5 municipios donde se implementa el PNIS solo se hayan marcado 25 iniciativas del PATR, a pesar de que esta zona concentra un alto porcentaje de los beneficiarios de este Programa a nivel nacional. Sin embargo, como ha informado la ART a la Procuraduría, la marcación de los PISDA se llevó a cabo en el nivel municipal, momento en el cual los líderes y lideresas del PNIS se integraron al proceso participativo del PDET; estas iniciativas se discutían en las 8 mesas de cada uno de los pilares, lo cual ocasionaba, en algunos casos, que se perdiera el origen y el carácter específico de estas iniciativas.

Tabla 12. Iniciativas del PATR del PDET del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño

Fase PDET	Generales	Étnicas	Género y mujer rural	Con marca PISDA-PNIS	Total
Municipal	1.742	119	151	25	1.861
Subregional	79	7	18	0	86
Total	1.821	126	169	25	1.947

Fuente: ART, marzo 2020. Elaboración propia.

De igual manera, cabe señalar que del total de iniciativas, 611 (31%) fueron marcadas como iniciativas de gestión y 1.336 (69%) como iniciativas cuya implementación depende de la formulación de un proyecto. A partir de esta revisión, si bien para la Procuraduría este ejercicio de clasificación e identificación de las iniciativas PDET permite orientar las estrategias de implementación y de articulación entre la ART y las entidades nacionales y territoriales, se observa también que la marca de gestión y proyecto no siempre corresponde a la intención de la iniciativa señalada. Frecuentemente las iniciativas que fueron marcadas como de gestión necesitan de la formulación de uno o varios proyectos para su cumplimiento, como se puede observar con el siguiente ejemplo: “Fortalecer institucionalmente la presencia de la ANT en los municipios PDET de Bajo Cauca, Norte y Nordeste Antioqueño, a través de unidades móviles, itinerantes y oficina de tierra municipales, que permitan atender y agilizar procesos, asesorar en temas de tierras y ejercer control social, con el apoyo de entidades territoriales y la cooperación internacional” (iniciativa subregional).

Otro análisis que es posible hacer con el reporte de la ART, es la coincidencia de las iniciativas con los indicadores del PMI. Para la subregión de Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, se encontraron 521 (el 26,7%) iniciativas que no están asociadas a estos indicadores, sin embargo la mayoría de ellas tiene un producto de la Metodología General Ajustada (MGA) asociado. Este dato es importante señalarlo puesto que, si bien el PMI y el Conpes 3932 son la guía para la implementación de los Acuerdos de Paz, las iniciativas que no están asociadas a indicadores del PMI deben ser tenidas en cuenta en los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral y los proyectos de inversión de los sectores, con lo cual se puede asegurar que sean integradas a la programación presupuestal de las entidades y se les pueda

hacer seguimiento. Entre las acciones a las que le apuntan estas iniciativas se encuentran, para citar un ejemplo, en el pilar 1: fortalecer los procesos de restitución de tierras, regularizar la actividad minera, definición de límites político administrativos y planificación urbana, formulación de documentos de planeación para la protección de recursos naturales y fuentes hídricas, todas de gran relevancia para el desarrollo rural.

Por otro lado, la distribución de las iniciativas por cada pilar y de acuerdo a su identificación étnica, de género y PISDA se muestra en la siguiente Tabla:



Tabla 13. Iniciativas del PATR por pilar en Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño

Pilar	Generales	Étnicas	Género y mujer rural	Con marca PISDA-PNIS	Total
1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	207	21	12	1	228
2. Infraestructura y adecuación de tierras	308	16	0		324
3. Salud rural	213	20	21	4	233
4. Educación rural y primera infancia rural	379	27	28	1	406
5. Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural	168	10	7	0	178
6. Reactivación económica y producción agropecuaria	231	2	31	5	233
7. Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación	101	6	29	1	107
8. Reconciliación, convivencia y construcción de paz	214	24	41	13	238
Total	1.821	126	169	25	1.947

Fuente: ART, marzo 2020. Elaboración propia.

Las iniciativas étnicas se distribuyen en los 8 pilares, principalmente en los pilares 4, 8 y 1. Las iniciativas de género y mujer rural se ubican en 7 de los ocho pilares: el pilar 8 es el que concentra el mayor número de iniciativas, seguido pilar 6 y 7.

La Procuraduría hizo una revisión de estas iniciativas de género y mujer rural y se encontró que la mayoría no corresponden con el enfoque diferencial, en general son iniciativas que pueden beneficiar a la comunidad en su conjunto. Sin embargo, en el pilar 1 se identifican iniciativas claves como el acceso a tierras, derechos de uso y formalización de la propiedad rural para mujeres; en el pilar 3 se incluyen iniciativas relacionadas con la prevención y atención de la violencia sexual y de género; en el pilar 4, se incluyen iniciativas de acceso a la educación superior, formación integral y formación para el emprendimiento. En el pilar 5 hay iniciativas de acceso a vivienda para la mujer; en el pilar 6 se identifican cerca de 10 iniciativas que incluyen temas de emprendimiento y producción no agropecuaria (artesanía y manufactura), acceso a créditos y proyectos productivos agropecuarios; en el pilar 7 se identifican programas de huertas caseras, nutrición para madres y primera infancia, gastronomía y prácticas alimenticias; y en el pilar 8, con iniciativas de garantía de los derechos de las mujeres y la comunidad LGBTI, política pública de equidad de género, casas de la mujer, constitución de asociaciones y fortalecimiento de capacidades organizativas y acciones para combatir la violencia sexual.

1.2.2 Hoja de Ruta Única y articulación y coordinación interinstitucional para la implementación del PDET

- **Articulación entre PDET y planes de desarrollo municipales y departamentales**

Durante el 2019, la ART, en coordinación con el DNP, apoyó el proceso de capacitación de los candidatos a las alcaldías y gobernaciones. En la plataforma Kit de Planeación Territorial (KPT), se incluyó información de las iniciativas de los PDET y datos sobre el proceso de planeación participativa. Asimismo, se hicieron recomendaciones para la formulación de los Planes de Desarrollo Territorial (PDT).

En este marco, se implementó la estrategia de nuevos mandatarios locales con la cual se acompañaron los informes de cierre y empalme entre las administraciones salientes y entrantes en los 170 municipios PDET. Adicional a esto, se contrataron 4 enlaces PDET como apoyo a las alcaldías municipales en la formulación de los PDT y la gestión de las iniciativas municipales y subregionales.

Es importante destacar la gestión realizada por parte de la ART, con apoyo de la Procuraduría para que las alcaldías y gobernaciones adoptaran los PDET como política pública regional. Así, para la subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, se cuenta con 13 acuerdos municipales y una ordenanza Departamental.

La ART ha realizado 2 mesas de articulación interinstitucional de impulso a los PDET, una en julio de 2019 y otra en abril de 2020, las cuales contaron con la participación de la gobernación, los alcaldes y los delegados de los ministerios y las instituciones

nacionales. En estas reuniones se definieron grupos de trabajo por pilar y tienen como propósito dinamizar recursos para la implementación de las iniciativas de los PDET a corto, mediano y largo plazo.

Tanto las 13 alcaldías como la Gobernación de Antioquia manifiestan que se seleccionaron varias iniciativas de los PATR en los nuevos planes de desarrollo 2020-2023, número que varía de acuerdo al municipio, que en algunos casos puede ascender a más de la mitad de las iniciativas contenidas en el Plan Municipal para la Transformación Regional. Ahora bien, que se incluyan las iniciativas en los planes de desarrollo no garantiza su implementación, puesto que, con la limitación de recursos y el rezago histórico en inversión y presencia institucional en estos municipios, no se puede cumplir a cabalidad con los compromisos asumidos en los PDET en un periodo de gobierno. La implementación depende no solo de la coordinación entre las entidades nacionales y territoriales, sino también de que las iniciativas puedan convertirse en proyectos, de la disponibilidad de los recursos y de que se incluyan de manera puntual en los presupuestos y planes operativos anuales de gasto. En muchas ocasiones, para materializar estas iniciativas se requiere de la concurrencia de entidades del orden nacional, de la gestión de recursos del sistema general de regalías a través del OCAD Paz y de la capacidad de gestión de proyectos por parte de las entidades territoriales para consecución de recursos de los OCAD municipales o regionales.

En síntesis, estas acciones tienen un balance positivo en términos de difundir el papel de los PDET e incluir compromisos

con la implementación de los mismos por parte de los entes territoriales. Sin embargo, no es claro aún el proceso para implementación de esos compromisos, como tampoco la concurrencia de recursos y responsabilidades entre lo que se incluyó en estos acuerdos y planes y las obligaciones que tienen las entidades nacionales en la implementación de los PDET.

Un caso que vale la pena mencionar a modo de ejemplo, es la estrategia que escogió el municipio de Segovia en su PDT. En este plan no se incluyeron iniciativas priorizadas sino una línea estratégica para la implementación y seguimiento a la Hoja de Ruta Única. Puesto que el PDET no es responsabilidad exclusiva del municipio esto permitiría medir el nivel de articulación y las capacidades de gestión de las entidades en diferentes niveles.

- **Hoja de Ruta Única**

Según la ART, entre el 2019 y 2020 se ha realizado la socialización de la metodología de la Hoja de Ruta Única (HRU) en las 16 subregiones PDET; sin embargo, sólo se ha avanzado en su construcción en la subregión del Catatumbo. En las demás subregiones, la ART inició la fase de alistamiento, que consiste en el levantamiento de mapas de actores de aliados estratégicos, diagnósticos de las capacidades de las administraciones municipales y la preparación de la estrategia para incluir la participación de las comunidades campesinas y étnicas en la etapa de validación de este instrumento.

Para la Procuraduría, la Hoja de Ruta Única puede llegar a ser un instrumento que fortalezca los enfoques territorial, de género, étnico y reparador en tanto que busca articular los PATR con los diferentes documentos de planeación como los PIRC, PRR, PISDA, PDT, los planes de ordenamiento territorial, los planes de vida y etnodesarrollo, entre otros. Sin embargo, es

fundamental que, por una parte, se garantice la participación de estos grupos poblacionales en el diseño y puesta en marcha de la HRU y, por otra, que este instrumento sea en realidad un paso para una ejecución más ordenada y articulada de los PDET.

En línea con lo anterior, es necesario que se garanticen los enfoques reparador y de género en la formulación de la Hoja de Ruta, y que estos enfoques no se limiten a los resultados del proceso participativo, pues, como se ha visto en el análisis de las iniciativas, no siempre se logró una participación efectiva de estos grupos poblacionales, una adecuada articulación de los enfoques ni una incorporación suficiente de las medidas contempladas en los PIRC y los PRR.

Por otra parte, aunque en la elaboración de los diagnósticos y en la etapa de alistamiento de la Hoja de Ruta Única, se están teniendo en cuenta documentos de planeación como los “POT y otras fuentes cartográficas para identificar potencialidades económicas y ambientales” (ART, Respuesta 22 de mayo de 2020), en la mayoría de los casos, estos documentos están desactualizados o no se han formulado, ni permiten ver las particularidades del territorio a un nivel de detalle, como sucede con la zonificación ambiental realizada por el MinAmbiente, y en general, con el alto desconocimiento alrededor del ordenamiento territorial, como se pudo ver en la primera parte de este informe.

Algo similar ocurre con los planes nacionales para la reforma rural integral que deberían ser incluidos en este documento de planeación prospectiva: hasta la fecha solo se han aprobado 5 de los 16³³ que habían sido definidos en el Acuerdo de Paz. Así

³³ 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».

las cosas, se está incurriendo en el mismo error que se cometió en el momento de la planeación participativa de los PDET. A todos esto se le suma que no hay claridad de cómo se van a desarrollar estos procesos con las limitaciones de movilidad que implican las medidas tomadas frente al COVID-19.

En síntesis, de no avanzarse con procesos de participación pertinente y con una articulación real centrada en la implementación, se corre el riesgo de que el resto del año 2020 se dedique al diseño de un instrumento más sin que en la práctica se corrijan las limitaciones que ha tenido la ejecución del Acuerdo de Paz y el PDET en la subregión.

- **Zonas Estratégicas de Intervención Integral**

Como parte de las medidas para impulsar la implementación de los PDET el Gobierno nacional creó las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII), también llamadas Zonas Futuro, mediante la Ley 1941 de 2018, reglamentadas por el Decreto 2278 de 2019. Las ZEII son una estrategia para fortalecer la articulación interinstitucional en tres líneas de acción: seguridad, desarrollo y ambiente.

Las ZEII tienen un alcance en 44 municipios a nivel nacional, los cuales corresponden a municipios PDET de las subregiones de Catatumbo, Pacífico y Frontera Nariñense, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Sur de Córdoba, Arauca, Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño y Macarena-Guaviare. De acuerdo con la información suministrada por la ART regional, 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. Los correspondientes Planes Especial de Intervención Integral fueron probados por parte del Consejo Nacional de Seguridad

en junio de 2020 y se encuentran en proceso de análisis por parte de este órgano de control.

Es importante mencionar que, si bien ha sido posible articular algunos instrumentos de planeación, la tendencia que se identifica es la proliferación de nuevos instrumentos y estrategias, generación de reprocesos de diagnósticos y revisiones de información, sin que aún sea claro en el territorio del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño el desarrollo de acciones concretas que aceleren el bajo ritmo de implementación de estos componentes del Acuerdo.

1.2.3 Ejecución de iniciativas PDET: Descripción de los proyectos y cruce con iniciativas

En este apartado se muestra la ejecución de las iniciativas municipales y subregionales consignadas en el PDET de Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño. Es importante anotar que este balance excluye las Obras PDET, que es una estrategia que la ART implementa de manera paralela y que se aborda más adelante. En este apartado se tendrán en cuenta las estrategias de proyectos productivos, OCAD Paz y obras por impuestos.

- **Proyectos productivos**

Los proyectos productivos se enfocan en los pilares 6 y 7 de reactivación económica y seguridad alimentaria, en temas como producción agropecuaria y manejo ambiental sostenible. Según información de la ART, a junio de 2020 se han ejecutado 5 proyectos productivos en los municipios de Anorí, Ituango, El Bagre, Caucasia, Valdivia, Zaragoza, Nechí, Tarazá, Cáceres por un valor total de \$2.226 millones de pesos en los sectores

agroforestal (caucho y miel), agrícola (caña panelera), ganadero (producción de leche) y pecuario. En la siguiente tabla se muestra cada uno de los proyectos y su relación con las iniciativas PDET:

Tabla 14. Proyectos productivos para la subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño

Nombre de la iniciativa	Nombre del Proyecto	Valor proyecto	Pilar	Localización	Fuente de Financiación	Estado del proyecto
Realizar estudios y diseños de prefactibilidad, factibilidad, construcción y/o fortalecimiento de centros de acopio y plantas de producción y transformación de caña panelera, café y cacao en el municipio de Anorí (Antioquia).	Adecuación y mejoramiento del centro de acopio panelero, con Apanor, en el Municipio de Anorí, Antioquia	\$59.724.820	Reactivación económica y producción agropecuaria	Anorí	Recursos propios y otros	Terminado
Fortalecer la cadena productiva integral para la promoción y producción ganadera en el municipio de Anorí (Antioquia)	Fortalecimiento a la capacidad productiva de pequeños productores ganaderos de leche, mediante la adecuación y dotación del centro de acopio lechero para la transformación de leche, en queso tipo mozzarella , a través del comité de ganaderos - Aoganori, en el municipio de Anori, Antioquia	\$359.507.625	Reactivación económica y producción agropecuaria	Anorí	Recursos propios y otros	Terminado
Una iniciativa en el municipio de Cáceres. Tres iniciativas en el municipio de El Bagre. Dos iniciativas en el municipio de Nechí. Una iniciativa en el municipio de Tarazá. Una iniciativa en el municipio de Zaragoza.	Apoyo en el proceso de transformación y comercialización de látex de caucho, para pequeños productores de caucho, a través de Hebeancor, en la zona de Bajo Cauca, Antioquia y los municipios de Puerto Libertador, Monte Líbano y San José de Uré, en el departamento de Córdoba.	\$178.225.534	Reactivación económica y producción agropecuaria	Cáceres, El Bagre, Nechí, Tarazá y Zaragoza	Recursos propios y otros	Terminado
Tres iniciativas en Cáceres. Una iniciativa en Caucasia. Dos iniciativas en El Bagre. Una iniciativa en Nechí. Una iniciativa en Tarazá. Una iniciativa en Zaragoza.	Fortalecimiento técnico, comercial y productivo de la cadena productiva de la miel y las abejas en el Bajo Cauca Antioqueño	\$1.409.875.000	Reactivación económica y producción agropecuaria	Cáceres, Caucasia, El Bagre, Tarazá y Zaragoza	Recursos propios y otros	En ejecución

Fuente: ART, marzo 2020. Elaboración propia³⁴.

³⁴ Solo se encontró información de 4 de los 5 proyectos mencionados por la ART.

- **Obras por Impuestos**

Las Obras por Impuestos son un mecanismo del Gobierno Nacional que da la posibilidad a las empresas de pagar hasta el 50% de su impuesto de renta a través de la ejecución directa de proyectos de inversión en las zonas más afectadas por la violencia y la pobreza.

De acuerdo con la información suministrada por la ART se ha vinculado un proyecto de obras por impuestos, que tiene por objeto la construcción de un acueducto en la vereda Caracolí que corresponde a la iniciativa “Realizar estudios, diseños y construcción de sistema de acueductos veredales para beneficiar a las familias de los centros poblados rurales del municipio de Amalfi” (PMTR, Amalfi). La inversión asciende a \$1.480 millones. Sin embargo, este proyecto está suspendido. También se informa de otro proyecto que está en ejecución en los municipios de El Bagre y Zaragoza durante el 2018 por valor de \$18.650, por parte de la empresa Mineros S.A., que tuvo como objeto la rehabilitación de un tramo de la vía entre Escarralao-El Bagre. Cabe anotar que este proyecto no tiene iniciativa asociada en el PATR.

- **OCAD-PAZ**

Estos proyectos son financiados desde 4 fuentes: Asignación Paz, FONPET, Incentivo a la Producción, Asignación Paz. En el Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño se han aprobado 2 proyectos para la construcción de infraestructura vial, uno en el municipio de Remedios y otro en El Bagre. Ambos suman \$11.366 millones. También se aprobó 1 proyecto nacional para el mejoramiento de vías terciarias en los municipios PDET en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz, que incluye a los municipios de Zaragoza, Amalfi, Caucasia, Valdivia, Segovia,

El Bagre, Nechi y Tarazá por valor de \$10.227 millones.



PROCUREMOS
la paz

Tabla 15. Proyectos OCAD Paz para la subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño

Nombre de la iniciativa	Nombre del Proyecto	Valor proyecto	Pilar	Localización	Estado del proyecto
Realizar estudios diseños y construcción de puentes en la zona rural del municipio de Remedios departamento de Antioquia.	Construcción de un Puente Vehicular en el Sector El Popero de la zona rural del Municipio de Remedios, Antioquia	\$6.378.972.595	Infraestructura y adecuación de tierras	Remedios	Sin contratar
Mejoramiento de la vía que comprende desde la zona urbana de El Bagre hacia la vereda El Perico.	Mejoramiento , Mantenimiento y conservación de la vía que comunica el municipio el Bagre con la vereda Los Aguacates en el municipio de El Bagre	\$4.987.132.961	Infraestructura y adecuación de tierras	El Bagre	Sin contratar
Articulación INVÍAS-Colombia Rural	Mejoramiento de vías terciarias en los municipios PDET en el marco de la implementación del Acuerdo Final para la Paz a Nivel Nacional	\$10.227.000.000 (aprox)	Infraestructura y adecuación de tierras	Zaragoza, Amalfi, Caucasia, Valdivia, Segovia, El Bagre, Nechí, Tarazá	En ejecución
Total	3 proyectos	\$21.593.105.556 (aprox)		9 municipios	

Fuente: ART, marzo 2020. Elaboración propia.

Es importante anotar que, de acuerdo con la información suministrada por el Departamento Nacional de Planeación, en su Base de Gestión de Proyectos se registran 3 proyectos más de OCAD Paz, que responden a la implementación del Acuerdo de Paz y que no son mencionados en los reportes de la ART (Departamento Nacional de Planeación, 2020).

Tabla 16. Proyectos OCAD Paz adicionales para la subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño

Nombre de la iniciativa	Nombre del Proyecto	Valor proyecto	Pilar	Localización	Estado del proyecto
Mejorar tramos de vías, con intervenciones puntuales en puntos críticos, (obras de artes) en el municipio de Valdivia departamento de Antioquia.	Mejoramiento de vías rurales, vías para la paz en el municipio de Valdivia Antioquia	\$1.406.657.894,00	Infraestructura y adecuación de tierras	Valdivia	En ejecución
Realizar el mejoramiento de las vías terciarias existentes en la zona rural del Municipio de Tarazá (Antioquia)	Pavimentación rural de tramo de 1400 metros de la vía que conduce desde el corregimiento la Caucana hacia el casco urbano y obras complementarias en el municipio de Tarazá, Antioquia	\$3.199.995.082,00	Infraestructura y adecuación de tierras	Tarazá	En ejecución
Mejorar la vía terciaria desde el tramo Km 18 hasta El Brasil, beneficiando a las comunidades rurales de La Corcovada, Las Mercedes, El Brasil hasta el corregimiento Las Conchas que lo integran las veredas de Puerto Astilla, Puerto Nuevo, La Ye, Montañita, Parapeto, La Concepción, Las Conchas y Bella Sola.	Construcción de placa huellas y obras de drenaje en vías terciarias del municipio de Caucasia, departamento de Antioquia	\$4.283.146.049,00	Infraestructura y adecuación de tierras	Caucasia	En ejecución
Total	3 proyectos	\$8.889.799.025		3 municipios	

Fuente: DNP, Base de Gestión de Proyectos (15/03/2020). Elaboración propia.

De acuerdo con la información reportada por el DNP (Base de Gestión de Proyectos, consultada el 15/03/2020) se puede observar que de 25 proyectos aprobados entre 2018 y 2019 por OCAD Paz en el departamento de Antioquia, 6 pertenecen a las subregiones PDET de Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño (ver tablas anteriores) y 8 a la de Urabá Antioqueño: 3 en Chigorodó, 3 en San Pedro de Urabá, 1 en Carepa, 1 en Apartadó (Departamento Nacional de Planeación, 2020). El resto fueron aprobados en otros municipios del departamento que no fueron priorizados por el Decreto 893 de 2017.

Si bien es cierto que los PATR se formularon al final de las administraciones pasadas, los esfuerzos para apoyar la implementación de las iniciativas a nivel de las entidades territoriales es uno de los retos más grandes en el actual periodo de gobierno. Estas acciones de articulación y coordinación territorial están iniciando, sin embargo, en el periodo comprendido entre el 2017 y 2020. Para la subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, se aprobaron 4 proyectos relacionados con la implementación del Acuerdo de Paz por medio del OCAD Municipal: uno en el municipio de Anorí que corresponde a la adecuación de vías terciarias, por valor de \$1.992 millones, y 3 en el municipio de Ituango de infraestructura urbana (vivienda y unidades deportivas). Esto demuestra una muy baja capacidad institucional para la gestión y consecución de recursos de proyectos para la implementación del Acuerdo de Paz.

Aunque la ART cuenta con diferentes estrategias para la implementación de las iniciativas y, además, es muy valioso que esta entidad canalice recursos mediante las estrategias de Obras por Impuestos y OCAD Paz, el resultado de la gestión es muy limitado. Efectivamente, los 3 proyectos de OCAD Paz reportados por la ART para esta subregión representan el 1,5%

del total nacional (193), y el 3% del total para las Subregiones PDET (99), lo que significa indica una muy baja destinación de recursos por esta fuente de financiación.

- **Proyectos asociados a iniciativas y fuentes de financiación**

Además de la información anteriormente presentada, 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.



Tabla 17. Asociación de iniciativas del PATR del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño con proyectos

Pilar	Nº Total de iniciativas	Nº Iniciativas asociadas a proyectos	Nº de Proyectos	% de cumplimiento iniciativas*	Monto invertido	% de recursos sobre el total
1 Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	228	30	13	13,2%	\$20.867.472.818	7,6%
2 Infraestructura y adecuación de tierras	324	23	17	7,1%	\$50.475.600.514	18,4%
3 Salud rural	230	2	2	0,9%	\$201.003.381	0,1%
4 Educación rural y primera infancia rural	406	53	85	13,1%	\$182.600.726.042	66,7%
5 Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural	177	11	13	6,2%	\$2.984.611.527	1,1%
6 Reactivación económica y producción agropecuaria	234	38	33	16,2%	\$9.026.384.767	3,3%
7 Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación	110	13	7	11,8%	\$452.862.363	0,2%
8 Reconciliación, convivencia y construcción de paz	238	51	52	21,4%	\$7.156.441.132	2,6%
Total	1947	221	222	11,4%	\$273.765.102.544	100,0%

Fuente: ART, marzo 2020. Elaboración propia.

*El porcentaje de cumplimiento de las iniciativas corresponde al porcentaje de iniciativas asociados a proyectos estructurados y financiados, en ejecución o terminados.



PROCUREMOS
la paz

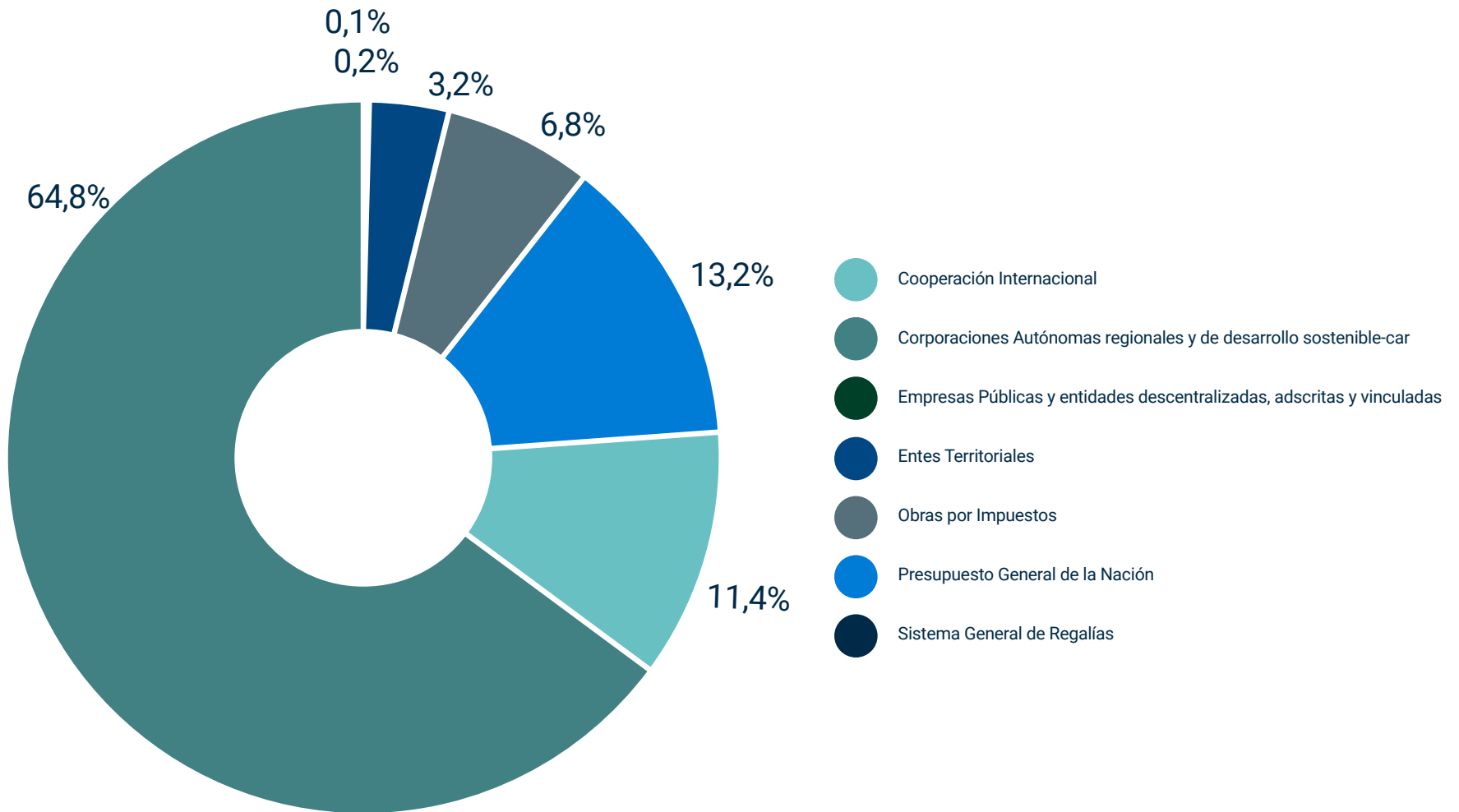
El pilar con mayor proporción de iniciativas asociadas a proyectos frente al número total de iniciativas es el de reconciliación, convivencia y construcción de paz con 21,4%, seguido de reactivación económica y producción agropecuaria 16,2%, ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo con 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%.

Gráfica 3. Recursos por fuente de inversión



Fuente: ART, marzo 2020. Elaboración propia.

*Fuentes mixtas: Son los proyectos que son financiados por más de una fuente de financiación. Por ejemplo: cooperación internacional y privados, SGP y entes territoriales, PGN y entes territoriales, entre otras

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.

1.2.4 Ejecución de obras PDET y plan 50/51

La implementación temprana del Acuerdo de Paz requería de medidas para generar confianza entre las comunidades rurales, acercar la institucionalidad, solucionar problemas puntuales de infraestructura vial, social y comunitaria muy sentidos por las comunidades y fortalecer las organizaciones comunitarios en capacidades técnicas para ejecutar proyectos. Estas medidas se materializaron en el plan 50/51 y las obras PDET, que se clasifican en tres fases, la primera de las cuales fue inicialmente llamada Obras de Pequeña Infraestructura Comunitaria (PIC).

El plan 50/51 consistió en mejorar 50 kilómetros de vías terciarias en 51 municipios PDET. Las obras PDET en la Fase 1, se caracterizaban por ser de baja complejidad y rápida ejecución en 3 componentes: i) Mejoramiento de vías terciarias, ii) Infraestructura social y comunitaria y, iii) Infraestructura de servicios públicos. Estas obras fueron ejecutadas en su mayoría por organizaciones comunitarias. La Fase 2 incluyó obras de 3 niveles de complejidad, el primero de los cuales fue ejecutado por las juntas de acción comunal, y el 2 y el 3 a través de diferentes operadores logísticos. La Fase 3 se propone realizar alrededor de 1.150 obras en 120 municipios PDET.

Con el plan 50/51 y Obras PDET en sus fases 1 y 2, se ejecutaron 128 proyectos en esta subregión en 7 municipios de la subregión: Anorí, Briceño, Cáceres, Ituango, Remedios, Tarazá, Valdivia, lo que representa el 10,6% del total de proyectos ejecutados. En estas obras se han invertido \$21.278 millones, lo que equivale al 10,2% de lo invertido en estas estrategias.

Del total de las obras, 46,1% han sido entregadas, 28,2% están en ejecución, 25,0% están terminadas y 0,8% suspendidas. 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.

Tabla 18. Obras PDET fases 1 y 2 y Plan 50/51 en Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño

Fase, sector y estado del proyecto	Número de Obras	Valor de la inversión
OBRAS PDET FASE 2	95	\$13.886.083.460
Agua Potable y Saneamiento Básico	10	\$588.663.727
EN EJECUCIÓN	2	\$191.102.937
ENTREGADOS	8	\$397.560.790
Inclusión Social y Reconciliación	74	\$10.847.609.433
EN EJECUCIÓN	29	\$6.534.769.836
ENTREGADOS	45	\$4.312.839.597
Transporte	11	\$2.449.810.301
EN EJECUCIÓN	5	\$1.845.412.640
ENTREGADOS	6	\$604.397.660
OBRAS PIC FASE 1	27	\$2.100.661.954
Inclusión Social y Reconciliación	27	\$2.100.661.954
TERMINADO	27	\$2.100.661.954
Plan 50/51	6	\$5.291.981.371
Transporte	6	\$5.291.981.371
SUSPENDIDO	1	\$881.999.118
TERMINADO	5	\$4.409.982.253
Total	128	\$21.278.726.785

Fuente: ART, marzo 2020. Elaboración propia.

1.2.5 Participación comunitaria y grupo motor en la formulación e implementación del PDET

En el proceso de formulación del PDET las comunidades rurales comparten la opinión de que lograron que el Gobierno tuviera en cuenta sus conocimientos del territorio, reconociera sus liderazgos y sus propuestas de desarrollo. Esta es la sensación generalizada que la Procuraduría pudo recoger en las entrevistas realizadas para la construcción del presente informe. No obstante, en la implementación la inclusión de las comunidades y del grupo motor ha sido más limitada, y en algunos casos, según lo manifestado por las mismas comunidades, con periodos de tiempo en los que la ART se ha distanciado, sobre todo durante el primer año posterior a la firma de los PATR.

De acuerdo con la entrevista realizada por parte de la Procuraduría con el equipo regional de la ART, manifiesta que, gracias a la gestión realizada con agencias de cooperación, se adelantaron varios espacios de diálogo con los grupos motores en los 13 municipios; en estos se socializaron los resultados del proceso participativo y el avance en la ejecución de iniciativas y obras PDET. Así mismo, en dichos espacios, los grupos motores hicieron un ejercicio de priorización de las iniciativas para que fueran incluidas en los programas de gobierno y luego en los PDT. La Procuraduría resalta estos ejercicios, en tanto que con ellos se ha mantenido la comunicación de las instituciones con las comunidades.

Ahora bien, la Procuraduría también pudo conocer que hay una percepción generalizada por parte de los líderes y lideresas de cierto estancamiento de la participación ciudadana en la fase de implementación de los PDET, y lo que es más importante,

una pérdida de espacios de articulación y diálogo orientados a este propósito. Un ejemplo de esto es el poco dinamismo que se le ha dado a los consejos territoriales de paz (ver el siguiente capítulo sobre el Punto 2 del Acuerdo de Paz). Este sentir común tiene que ver con los siguientes factores:

- La demora en la formulación de la Hoja de Ruta Única y la estrategia de participación que contempla este instrumento, la cual tiene definido vincular a parte del grupo motor en la validación de las iniciativas priorizadas.
- La inexistencia de un proceso continuo de capacitación, acompañamiento y seguimiento a las veedurías ciudadanas para realizar seguimiento a la ejecución de los PDET. La ART ha manifestado que el seguimiento a la implementación de iniciativas se hace mediante procesos de acompañamiento a la ejecución de los proyectos y obras de infraestructura que hacen las mismas comunidades. Sin embargo, esto no reemplaza una estrategia coordinada y estructurada, a partir de la cual las comunidades y, principalmente, los grupos motor tengan acceso oportuno a las acciones que la ART y todos los actores públicos, privados y de cooperación están desarrollando para la implementación de los PDET. La constitución de una veeduría ciudadana para hacer seguimiento y control social al PDET no solo debería ser acompañada con capacitación, sino también con instrumentos de fácil acceso para que la comunidad cuente con información confiable, oportuna y completa, y espacios de diálogo abierto entre la sociedad civil y las instituciones puedan intercambiar información, superar escollos y dificultades y mantener y fortalecer la confianza.

Adicionalmente, el fortalecimiento de las veedurías contribuye a evitar la corrupción.

- La ausencia de otros espacios de participación en los que la comunidad pueda dialogar con las instituciones públicas y privadas para encontrar soluciones efectivas a las problemáticas más urgentes y sentidas por la comunidad. En este sentido, y para citar un ejemplo, la explotación de minerales preciosos es uno de los principales renglones de la economía de la subregión, principalmente en las zonas del Nordeste y el Bajo Cauca, pero también es representante fuertes conflictos sociales, ambientales y de seguridad. La comunidad le expresó la urgente necesidad de que este tema se tratara en conjunto con las instituciones del Gobierno puesto que no se han realizado acciones efectivas para resolver estos conflictos.
- Otros factores tienen que ver con los problemas de seguridad que afectan a la mayoría de los municipios de la subregión, pues en estas zonas tienen fuerte presencia grupos armados como los Caparrapos, las disidencias de las FARC y el Clan del Golfo. Así mismo, se identifica la necesidad de fortalecer la construcción de confianza entre las comunidades y las instituciones públicas. En este proceso, la ART puede jugar un papel central, pues lo que se ganó con el proceso participativo no fue poco, y el reconocimiento con que cuenta se debe proteger.

1.2.6 Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (PNRRI)

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.

A la fecha de corte de este informe solo se han adoptado por acto administrativo, 5³⁵ de los 16 Planes lo cual para la Procuraduría representa un incumplimiento injustificado de los compromisos adquiridos por el Gobierno en el Acuerdo de Paz. Los planes no solo son necesarios dado que establecen los presupuestos indicativos, los criterios de focalización, indicadores y metas de ejecución, sino también porque definen las estrategias para llevar los bienes y servicios sectoriales a las zonas rurales con prioridad en los PDET.

En este sentido, aunque la Procuraduría recibió información de todos los sectores que son responsables de la formulación y ejecución de estos Planes, en este informe sólo se hace referencia a los 5 planes adoptados, puesto que en ausencia del Plan, no es posible distinguir entre la oferta regular de las entidades de acuerdo con su misionalidad y la oferta específica, las acciones realizadas y la inversión destinada a la implementación del Acuerdo de Paz. A continuación, se presenta un análisis de los Planes adoptados, con énfasis en la Subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño.

³⁵ 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».

- **Plan Nacional de Vías para la Integración Regional (PNVIR)**

El Plan Nacional de Vías para la Integración Regional fue adoptado mediante Resolución número 3260 del 3 de agosto de 2018 (Ministerio de Transporte, 2018). El documento señala que la mayoría de las estrategias y acciones planteadas se encuentran enmarcadas en el Conpes 3857 de 2016, que

establece los lineamientos de apoyo para la gestión de la red terciaria. El PMI cuenta con un indicador territorializable, de competencia compartida entre el MinTransporte, INVÍAS y las entidades territoriales.

Tabla 19. Indicadores PMI territorializables sobre vías en la subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance del indicador
1	1.2	1.2.1. Infraestructura Vial	Porcentaje de kilómetros de vías priorizadas construidos o en mantenimiento en municipios PDET	A.23.P	MinTransporte, INVÍAS, Gobernación y alcaldías	Se han priorizado 12 proyectos de mejoramiento vial y uno para la construcción de un puente. Se priorizaron 8 corredores regionales en el Departamento de Antioquia y está en proceso de formulación y aprobación del inventario de la red vial terciaria de los municipios PDET.

Fuente: PMI, análisis a partir de reportes de entidades nacionales, territoriales y entrevistas .

De acuerdo con la información suministrada por el MinTransporte, las 16 regiones PDET cuentan con priorización de corredores viales regionales y de vías terciarias para cada uno de los 170 municipios. Este ejercicio se realizó por medio del Programa Colombia Rural, iniciado en mayo de 2019.

Por otra parte, respecto a la participación de comunidades rurales en implementación de proyectos viales, el MinTransporte informa que esta se hace mediante el subprograma Emprendedores Rurales que busca que los gobiernos locales introduzcan la modalidad de mantenimiento de la red vial rural a menor costo. De esta manera, la comunidad se involucra en la gestión del desarrollo de las obras y la creación de empleos.

Otra acción en la que se ha avanzado es en la elaboración del inventario de la red terciaria en municipios PDET, el cual está en proceso de aprobación por parte del DNP. Así mismo, y en coordinación con INVÍAS y la Consejería para la Estabilización y la Consolidación, se construyó un plan maestro de estructuración vial acorde a las iniciativas de cada PDET. La articulación con las entidades territoriales se ha realizado a través de las sesiones interinstitucionales realizada por la ART en el presente año.

Ahora bien, dentro del Programa Colombia Rural en el Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, el municipio de Anorí postuló el corredor de Anorí-Dos Bocas y recibió un aporte de \$683.359.011. El municipio de Remedios también postuló los corredores de Alto de los Muertos – San Mateo, por lo que recibió un aporte de \$871.996.148. Adicionalmente, por medio del Plan Maestro de Infraestructura se priorizaron 8 corredores regionales por un valor total de \$2.4 billones.

El departamento de Antioquia y el MinTransporte, harán los

estudios y diseños para la pavimentación de la vía Colorado – Nechí, y en convenio con el departamento de Córdoba se hará la estructuración integral para la intervención del corredor vial Tarazá (Antioquia) - San José de Uré (Córdoba) para una longitud aproximada de 30 km.

En conclusión, junto con el Ministerio de Transporte, la subregión viabilizó 13 proyectos de mejoramiento de vías terciarias en 9 de sus municipios: Zaragoza, Amalfí, Caucasia, Valdivia, Segovia, El Bagre, Nechí, Taraza y Remedios. Dos de estos proyectos no tienen iniciativas asociadas, y en seis de ellos se han definido los kilómetros a intervenir, que suman 12,5 y 1 puente vehicular.

- **Plan Nacional de Electrificación Rural (PNER)**

Este plan fue adoptado mediante Resolución 40809 del 2 de agosto de 2018 (Ministerio de Minas y Energía, 2018). El Plan establece que el índice de cobertura de energía eléctrica para municipios PDET con corte a 2015 es de 90,45%, lo que significa que se encontraban sin conexión 84.534 viviendas, cuya opción viable sería el sistema interconectado, y 78.422 viviendas que necesitarían soluciones aisladas. El costo estimado para la cobertura 100% de los territorios PDET es de 2,38 billones (proyección a 2030). El PMI define 3 indicadores territorializables, de competencia del sector de minas y energía.



PROCUREMOS
la paz

Tabla 20. Indicadores PMI territorializables sobre electrificación rural en la subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance del indicador
1	1.2	1.2.3. Infraestructura eléctrica	Capacidad instalada de fuentes no convencionales de energía y de soluciones tipo híbrido en las ZNI, en municipios PDET	A.30.P	MinMinas, IPSE	El MinMinas reporta en el SIIPO un avance del 154,6% del indicador a marzo de 2020, sin embargo, este dato no refleja el número de nuevos usuarios beneficiados. Cabe aclarar que el Ministerio no reporta ninguna acción en la subregión.
1	1.2	1.2.3. Infraestructura eléctrica	Nuevos usuarios con servicio de energía eléctrica en municipios PDET	A.29.P	MinMinas, UPME	No se reportan avances en esta subregión
1	1.2	1.2.3. Infraestructura eléctrica	Personas capacitadas a través de asistencia técnica, para el mantenimiento y sostenibilidad de las obras en municipios PDET	A.388.P	MinMinas, UPME	No se reportan acciones por parte del MinMinas, así como en el SIIPO.

Fuente: PMI, análisis a partir de reportes de entidades nacionales, territoriales y entrevistas.

De acuerdo con lo establecido en el Plan, los procedimientos para la ejecución son iguales a los empleados para focalizar la oferta, es decir, accediendo a fondos concursables a través de proyectos presentados desde las entidades territoriales. Este mecanismo no favorece los territorios PDET pues la baja capacidad institucional que presenta la mayoría de estos municipios puede poner en riesgo el cumplimiento de estos compromisos. En Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño no se reporta ningún avance ni ejecución de este plan.

- **Plan Nacional de Conectividad Rural)**

El Plan Nacional de Conectividad Rural fue aprobado mediante Resolución 1722 del 12 de julio de 2019 (Ministerio de

las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2019). Para este Plan se incluyeron 2 indicadores territorializables de competencia del MinTIC.

Tabla 21. Indicadores PMI territorializables sobre conectividad rural en la subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance del indicador
1	1.2	1.2.4. Infraestructura de conectividad	Porcentaje de cabeceras municipales de municipios PDET conectadas a internet de alta velocidad	A.32.P	MinTIC	El MinTIC informa que el 100% de las cabeceras de los municipios PDET están conectadas a internet de alta velocidad.
1	1.2	1.2.4. Infraestructura de conectividad	Porcentaje de centros poblados rurales con más de 100 habitantes ubicados en municipios PDET con acceso comunitario a internet	A.33.P	MinTIC	Se está ampliando la conectividad y el acceso a internet en 20 centros poblados de 9 municipios de la subregión.

Fuente: PMI, análisis a partir de reportes de entidades nacionales, territoriales y entrevistas.

Según MinTIC, se han definido 2 estrategias para la priorización de las acciones contempladas en el plan: la primera es la instalación de la infraestructura necesaria para garantizar el acceso a internet de alta velocidad en las cabeceras municipales y la segunda es la oferta de soluciones de acceso comunitario a internet para centros poblados.

En el marco de la primera estrategia, y frente a la inclusión de comunidades étnicas, el MinTIC elaboró un diagnóstico de las comunidades indígenas que potencialmente podrían ser beneficiadas por la oferta de soluciones de acceso comunitario a Internet. Según este diagnóstico, en el total de zonas PDET hay 25 centros poblados en los que se distribuyen 32 resguardos indígenas. Los avances en la ejecución de las soluciones de acceso comunitario a internet (oferta de acceso universal) han beneficiado, al cierre de 2017, 17 centros poblados en los que habitan comunidades indígenas. Cabe aclarar que este reporte

es anterior a la formulación del Plan.

Así mismo, en el marco de la segunda estrategia se mantuvo en operación 438 Kioscos Digitales en 154 municipios PDET, hasta el cierre del proyecto en 2019. Durante el año 2020, se va a implementar el Proyecto Nacional de Acceso Universal para Zonas Rurales que abarcará hasta 10.000 centros poblados a nivel nacional, entre los cuales están los 639 centros poblados de los municipios PDET.

En los encuentros institucionales de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación y la Agencia de Renovación del Territorio (ART), se han identificado 38 “Municipios Nodos” en las zonas PDET, en el marco de la

“Estrategia PDET”, que busca diseñar y ejecutar acciones que faciliten la articulación e implementación en los municipios PDET de los planes de acción institucionales.

El plan resalta que todas las cabeceras municipales de los municipios PDET están conectadas a internet de alta velocidad. Así mismo, se reportan avances en 2 estrategias: i) Proyecto Nacional Fibra Óptica, ii) Conexión existente operadores comerciales. A continuación, se discriminan estos proyectos en cada municipio de la subregión:

Tabla 22. Proyectos PNCR en Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño

Municipio	Proyecto que conecta las cabeceras municipales	# centros poblados rurales con más de 100 habitantes con acceso comunitario a Internet	Inversión ejecutada 2019 (\$)	Fuente
Amalfi	Proyecto Nacional Fibra Óptica	1	7.057.244	Recursos propios
Cáceres	Conexión existente operadores comerciales	5	21.171.731,99	Recursos propios
Caucasia	Conexión existente operadores comerciales	4	16.937.385,59	Recursos propios
El Bagre	Conexión existente operadores comerciales	3	9.073.599,42	Recursos propios
Ituango	Proyecto Nacional Fibra Óptica	2	7.633.975,07	Recursos propios
Nechí	Proyecto Nacional Fibra Óptica	2	10.585.866,00	Recursos propios
Segovia	Conexión existente operadores comerciales	1	26.718.912,75	Recursos propios
Valdivia	Conexión existente operadores comerciales	1	3.816.987,54	Recursos propios
Zaragoza	Conexión existente operadores comerciales	1	13.359.456,38	Recursos propios

Fuente: MinTIC, marzo 2020. Elaboración propia.

En relación con el Proyecto Nacional de Fibra Óptica se está ejecutando en 5 centros poblados de 3 municipios de la subregión, con una inversión de \$25.277.085 millones. Por medio de los operadores comerciales se están conectando 15 centros poblados de 6 otros municipios, con una inversión de \$91.078.073. Los municipios donde no se están realizando acciones son Anorí, Briceño, Remedios y Tarazá.

- **Plan Nacional para la promoción de la comercialización de la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria (PNPC)**

El Min Agricultura y Desarrollo Rural adoptó el Plan Nacional de Comercialización de productos de Economía Campesina, Familiar y Comunitaria por medio de la Resolución 006 del 15 de enero de 2020 (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2020). El PMI incluye 5 indicadores relacionados con la ejecución de este plan, 5 de los cuales son competencia de entidades de orden nacional y uno compartido con las administraciones municipales. De los 3 indicadores territorializables no se reportan avances por el poco tiempo que lleva el plan en su etapa de implementación. Cabe aclarar que solo se va a hacer referencia a 2 de los indicadores territorializables puesto que de los otros 2 no se reportó ningún avance.

Tabla 23. Indicadores PMI territorializables sobre PNPC en la subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance del indicador
1	1.6	1.6.6. Mercadeo	Estrategia Nacional de compras públicas de productos de origen agropecuario en implementación	A.93	MADR, Colombia Compra Eficiente.	Aunque en el SIPO se reporta un avance del 100% pues la estrategia ya fue formulada y se ha conformado la Mesa Nacional de compras públicas, no se registran avances en encuentros locales y acuerdos de comercialización firmados y en seguimiento.
1	1.6	1.6.6. Mercadeo	Proyectos de desarrollo agropecuario y rural integral con enfoque territorial identificados que requieren centro de acopio, con centros de acopio construidos o rehabilitados, en municipios PDET	A.89.P	ADR, MADR, Prosperidad Social, Alcaldías	El reporte de avances en el SIPO es 0%, sin que se cuente o haya realizado un ejercicio de identificación de centros de acopio que necesiten ser construidos o rehabilitados

Fuente: PMI, análisis a partir de reportes de entidades nacionales, territoriales y entrevistas.

El Plan Nacional de Comercialización de productos de Economía Campesina, Familiar y Comunitaria se fundamenta en 4 estrategias: i) Creación de la mesa técnica nacional para la comercialización rural y el portafolio metodológico para la comercialización rural; ii) Fortalecimiento de la información y el desarrollo de la dimensión agrologística para la comercialización rural; iii) Fortalecimiento de los esquemas alternativos de comercialización a nivel territorial; y iv) Fortalecimiento de los servicios de comercialización en el territorio (MinAgricultura, Respuesta oficio, abril de 2020).

Los criterios de priorización de las acciones de este Plan se relacionan con 3 aspectos: municipios PDET que cuenten con PATR, departamentos con un porcentaje de concentración de personas de con agricultura campesina familiar y comunitaria mayor al 60% y enfoques diferenciales.

Dada la reciente adopción del Plan, seguido de la contingencia del COVID-19, los indicadores que pueden ser verificados a seis meses de su creación se limitan a aquellos que implican acciones directas desde el ámbito nacional. Para 2020 se mencionan avances en las siguientes acciones: 1) Conformación de la Mesa Técnica Nacional para la Comercialización; 2) Conformación del Portafolio de Metodologías para la Comercialización Rural-Comercio Rural; y 3) Estructurar el Plan de Agrologística.

Respecto al avance del indicador A.92 Estrategia Nacional de comercialización con enfoque territorial formulada, en la ficha técnica del SIPO se reporta un cumplimiento total de la meta a 2018, lo cual es respaldado por la entrega al DNP del documento técnico de la estrategia. Aquí cabe resaltar que aún cuando se ha cumplido con la formulación de la estrategia, el impacto de la formulación de la misma debe poder ser cuantificable para

así medir su estado de avance. En este sentido, el indicador A.93, relacionado con la participación organizaciones ECFC en Compras públicas locales de alimentos, se advierte que los reportes se darán en la segunda mitad del presente año y que el número de organizaciones beneficiadas a través de circuitos cortos de comercialización no pueden reportarse a nivel municipal.

Sobre el indicador A.89P, la ADR en el reporte del SIPO menciona que “No es posible establecer metas de un número específico de proyectos con centro de acopio en municipios PDET debido a que la ADR trabaja por demanda y no se conoce a futuro cuantas propuestas incluirán centros de acopio. Si bien, los PATR incluyen centros de acopio, la solicitud de los mismos desborda la capacidad institucional” (Departamento Nacional de Planeación, 2020). Para la subregión del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño no se encuentran proyectos identificados de desarrollo agropecuario y rural integral con enfoque territorial que requieren centro de acopio, con centros de acopio construidos o rehabilitados³⁶. Asimismo, los recursos de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS) relacionados con este indicador, no fueron ejecutados en los municipios PDET, por lo cual no existe mención de organizaciones ECFC beneficiadas a través de servicios complementarios de apoyo a la comercialización de productos.

³⁶ La ADR reporta que en la subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño se han cofinanciado 6 Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario con Enfoque Territorial – PIDAR, con un valor total de \$5.979.854.329 millones, de los cuales la Agencia ha cofinanciado \$2.846.413.718, beneficiando 311 productores en 689 hectáreas. Ninguno de ellos incluyen centros de acopio.

- **Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria (PNRD)**

El 24 de Abril de 2020 el MinAgricultura expidió la Resolución 091 “Por la cual se adopta el Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria formulado en cumplimiento de lo establecido en el punto 1.3.1.2 del

Acuerdo Final” (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2020). En el PMI se incluye un indicador de alcance territorial a cargo de este Ministerio.

Tabla 24. Avances indicadores PNRD

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance del indicador
1	1.2	1.2.2. Infraestructura de Riego	Porcentaje de proyectos de desarrollo agropecuario y rural identificados que requieren infraestructura de riego y drenaje, construidos o rehabilitados, en municipios PDET	A.25.P	ADR	El reporte del indicador en el SIPO inicia en 2021, sin embargo, se aclara que la meta por cada vigencia se define según la demanda de proyectos que requieran el uso del recurso hídrico.

Fuente: PMI, análisis a partir de reportes de entidades nacionales, territoriales y entrevistas.

Este plan está alineado con el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, en el cual se especifica que el Gobierno atenderá el 50% de las zonas PDET con necesidades de riego y drenaje del total identificadas. En lo que se refiere con el Plan Nacional de Riego y Drenaje (2019-2038) se identifican 21 zonas potenciales para Adecuación de Tierras con agricultura familiar en proyectos de mediana y pequeña escala a nivel nacional, 2 de las cuales se cruzan con municipios PDET. Cabe aclarar que en el documento del Plan se define que el área potencial del país para la implementación de soluciones de riego en zonas con presencia de agricultura familiar es de 4.152.538 ha, de estas 1.232.008 ha corresponden a territorios PDET.

En los indicadores, metas y costos por estrategia se establece que el Plan comenzará a ser ejecutado a partir del año 2021 hasta el 2031. El presupuesto indicativo definido es de 1,57 billones de pesos. Sin embargo, de manera preocupante, se aclara que, dadas las restricciones presupuestales, la ADR solo contará con \$391 mil millones durante los 10 años de ejecución, dejando a la cooperación y al sistema general de regalías buena parte de la financiación, fuentes por demás inestables y sobre las cuales es difícil hacer una proyección real a los 10 años.

En cuanto a la implementación, en términos de adecuación de tierras con riego, la Agencia de Desarrollo Rural manifiesta no tener en este momento proyectos en la subregión de Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño. Como quiera que es un plan recién aprobado, en general no se presenta ninguna acción para su implementación. Aunque el Plan de Riego y Drenaje no lo especifica, el MinAgricultura manifiesta que las estrategias de este plan se ejecutarán por demanda, lo cual llama la atención ya que si no hay modificación en el mecanismo tradicional de oferta y si además se tiene en cuenta que no se dispone de los recursos suficientes para financiar el Plan, hay un alto riesgo de que su porcentaje de ejecución sea mínimo.

1.2.7 Conclusiones y recomendaciones

A. Conclusiones

1. Articulación y coordinación interinstitucional para la implementación del PDET:

- El ejercicio de empalme y el apoyo de los profesionales de fortalecimiento a los PDET que la ART contrató, permitió que las nuevas administraciones contaran con información pertinente de las gestiones realizadas por sus predecesores y conocieran más de cerca el proceso de formulación de los PDET y sus resultados, es decir, las principales necesidades y apuestas por el desarrollo que las comunidades rurales identificaron.
- Gracias a la gestión realizada por la ART con apoyo de la Procuraduría, se cuenta con 13 acuerdos municipales y una ordenanza departamental que adoptan los Pactos Municipales y el PATR como política de gobierno.
- La ART coordinó con las entidades territoriales y de orden nacional reuniones identificar y priorizaran iniciativas de

necesidades básicas bajo el principio de corresponsabilidad. Estos ejercicios están enfocados a definir fuentes de financiación y superar cuellos de botella que pueden agilizar la implementación de las iniciativas, sin embargo, no es claro como se pasará de esa priorización a la ejecución.

- Aún no se cuenta con la Hoja de Ruta Única en esta subregión ni un sistema de seguimiento integral al PDET que permita conocer el estado de su implementación. Estas demoras pueden tener un impacto negativo en la pérdida de confianza que se había ganado con el proceso de formulación participativa y también en el recrudecimiento de la violencia y en la capacidad de las instituciones para llegar a estos territorios.
- Existe proliferación de instrumentos de planeación que se superponen en el territorio, sin que sean claras las responsabilidades de las entidades nacionales en los mismos ni se vislumbren resultados concretos de ejecución. Se corre el riesgo de quedarse en un ciclo permanente de “planeación” y no se pase de manera decidida a la implementación.

2. Ejecución de iniciativas y obras PDET:

- Las obras PDET (en sus tres fases) fueron y siguen siendo una estrategia efectiva para crear y mantener la confianza de las comunidades, así como para llevar a las instituciones públicas a lugares donde históricamente no habían hecho presencia. 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.

- Se han aprobado 3 proyectos por el OCAD PAZ, de acuerdo con la ART, dos municipales y uno nacional. El DNP en su base de gestión de proyectos, reporta 3 proyectos más que corresponden a inversiones para la paz en los municipios de la subregión y uno por el OCAD municipal de Anorí. Sin embargo, si se tiene en cuenta, que en el departamento el total de proyectos de esta fuente de inversión es de 21, no se evidencia un esfuerzo adicional en priorizar los municipios PDET para impulsar la ejecución de iniciativas.
- No se evidencia una fuente de información y una estrategia de seguimiento que integre todas las acciones realizadas para la implementación de las iniciativas por parte de las entidades públicas y entes privados, lo que dificulta el ejercicio de seguimiento a la ejecución de estas. Sin embargo, el ejercicio de asociación de iniciativas con proyectos representa un avance en este sentido. En efecto, de las 1.947 iniciativas que componen el PATR de la subregión, se han identificado 222 proyectos que contribuyen con el cumplimiento de 221 iniciativas. Esto corresponde al 11,4% del total de iniciativas de la subregión. Cabe aclarar que esta información no permite identificar si los sectores están respondiendo a las particularidades y necesidades de los territorios, o si están haciendo un esfuerzo adicional de creación de oferta para llevar los bienes y servicios a los territorios rurales. Así mismo, en ausencia de un mecanismo sistemático de seguimiento no es posible hacer ejercicios de planeación eficiente o identificar cuellos de botellas, necesidades y oportunidades para la implementación.

3. Participación comunitaria y grupo motor:

- El ejercicio de coordinación entre el grupo motor, líderes y lideresas de las comunidades rurales para la selección e inclusión de las iniciativas de los pactos municipales en los PDT es fundamental para darle continuidad a los logros obtenidos en la planeación participativa.
- No se ha realizado un proceso sólido y continuo para fortalecer la participación comunitaria y del grupo motor en la fase de implementación del PDET, principalmente en lo que respecta a la constitución y apoyo a las veedurías ciudadanas.
- En la subregión no ha concluido la construcción de la Hoja de Ruta Única, las comunidades rurales insisten en que las incluyan en este proceso de planeación prospectiva y no solo como validadores de un documento construido desde el nivel central. En este aspecto, es importante reconocer y valorar las lecciones aprendidas en el proceso de formulación de los PDET y mantener su continuidad.

4. Planes Nacionales Sectoriales

- Solo se han aprobado 5 de los 16³⁷ planes nacionales sectoriales, de los cuales aún no es posible corroborar ejecutorias concretas en la subregión. 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.

³⁷ 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».

B. Recomendaciones

De acuerdo con lo señalado en el presente capítulo y en relación con la formulación e implementación de los PDET y los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral se formulan las siguientes recomendaciones:

- A la ART y a las entidades encargadas de la implementación de los Planes Nacionales para la RRI, diseñar 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 ya existente.
- A la ART y la ANT, coordinar las acciones y priorizar las intervenciones para la implementación de las iniciativas del pilar 1 de Ordenamiento social de la propiedad rural y el uso del suelo contenidas en el PATR de Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño. Las iniciativas de este pilar son claves para avanzar en otros pilares como el de infraestructura y adecuación de tierras, salud rural, educación y primera infancia rural, vivienda rural agua potable y saneamiento básico y reactivación económica y producción agropecuaria.
- A la ART, diseñar e implementar un mecanismo de seguimiento a la implementación del PDET, que dé cuenta del avance específico en el cumplimiento de las iniciativas de los PATR. La asociación de iniciativas a proyectos puede constituirse en un importante insumo para el seguimiento por lo que se recomienda a la ART continuar con el ejercicio y hacerlo de conocimiento público.
- A la Consejería para la Estabilización y Consolidación y la ART, 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.

- A la ART, 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.
- A la ART, 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.
- Al DNP, diseñar un módulo en el SIPO 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.
- A la ART, liderar una estrategia para el fortalecimiento de las veedurías ciudadanas de los PDET a nivel municipal, en coordinación con las entidades territoriales con lo cual se fortalezca la participación de las comunidades en la implementación, así como las acciones de control, la lucha contra la corrupción y la corresponsabilidad.
- A las entidades a cargo de los Planes Nacionales para la RRI, adoptar la mayor brevedad posible los 11 Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral que aún no han sido adoptados por acto administrativo.

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 escasos 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.

2.1 CONSEJOS TERRITORIALES DE PAZ, RECONCILIACIÓN Y CONVIVENCIA (CTPRC)

La Ley 434 de 1998 crea el Consejo Nacional de Paz, así como los Consejos Territoriales de Paz, estableciendo estos espacios como lugares de participación plural que aportan a la paz. Por su parte, el apartado 2.2.4 del Acuerdo de Paz establece la creación de un Consejo Nacional y de Consejos Territoriales para la Reconciliación y Convivencia, donde estos últimos deben apoyar y asesorar a los gobiernos territoriales en la implementación de lo acordado. De esta manera, mediante el Decreto Ley 885 de 2017, por medio del cual se modifica la Ley 434 de 1998 y se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia.

Al respecto, el Plan Marco de Implementación cuenta con un indicador que evidencia la conformación del Consejo Nacional de

Paz, Reconciliación y Convivencia, así como su territorialización. Es decir, las acciones que cada una de las entidades territoriales debe realizar para la creación de este Consejo o su modificación, en caso de que ya existieran las tareas de paz.

Tabla 25. Indicador PMI territorializable sobre Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia en la subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance del indicador
2	2.2	Garantías para la convivencia, reconciliación, tolerancia y no estigmatización	Consejo Nacional de paz, reconciliación y convivencia creado y en funcionamiento	B.142	Oficina del Alto Comisionado para la Paz	Se avanzó en la creación en 11 de 13 municipios. De estos 11, 5 se encuentran en funcionamiento, 2 tienen plan de trabajo y reglamento y 3, tienen recursos aprobados para su funcionamiento.

Fuente: Elaboración propia a partir de la matriz de indicadores del PMI.

Cabe resaltar que los Consejos Territoriales de Paz, Convivencia y Reconciliación son instancias relevantes para el posconflicto y la estabilización porque permiten la implementación del Acuerdo de Paz en el territorio, a la vez que permiten avanzar en convivencia y reconciliación.

En el Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, 10 de los 13 municipios que conforman la subregión cuentan con un acto administrativo que certifica la creación de este órgano consultivo, a saber: Amalfi, Anorí, Briceño, Cáceres, Caucasia, El Bagre, Ituango, Remedios, Segovia y Valdivia. Pese a esto, solo la mitad argumentan estar en funcionamiento, en particular, en Briceño, Cáceres, Caucasia, El Bagre y Valdivia. Igualmente, solo en 3 municipios manifiestan tener recursos aprobados para las vigencias 2017, 2018, 2019 o 2020, estos son Caucasia, El Bagre e Ituango. Por último, en los municipios de Briceño y Valdivia hay un plan de trabajo y reglamento aprobado.

Adicionalmente, en la subregión se evidencian iniciativas de los Consejos en 3 municipios, estos son, en Briceño, El Bagre y Remedios. Entre las iniciativas que se han adelantado, se destacan las acciones relacionadas a las casas de la mujer, las casas campesinas y la planeación de la zona futuro. Pese a las iniciativas adelantadas, no se evidencia una funcionalidad del Consejo Territorial de Paz, Convivencia y Reconciliación ni una incidencia real de este órgano consultivo; igualmente, las reuniones no son constantes. Adicionalmente, la información recolectada permitió ver que algunos actores muestran confusiones entre los Consejos Territoriales de Paz, Convivencia y Reconciliación y las oficinas de paz.

En este sentido, los Consejos Territoriales de Paz, Convivencia y Reconciliación no están cumpliendo su papel en la subregión de manera general. Tampoco se evidencia que estas instancias están siendo aprovechadas como espacios para impulsar el cumplimiento de otros puntos del Acuerdo de Paz.

2.1.1 Control y veedurías

En el país, el control ciudadano y las veedurías están reglamentadas y son desarrolladas desde hace varios años. Esta situación es reconocida por el Acuerdo de Paz, donde se establece la importancia del control ciudadano en asuntos públicos, así como la función de fortalecer lo pactado para asegurar la transparencia de la gestión pública y el buen uso de los recursos. De esta forma, el Acuerdo de Paz establece una serie de obligaciones para promover, crear, fortalecer y capacitar espacios de control social y veeduría en el territorio.

En el Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño se evidencia la conformación de veedurías para las obras PDET, las cuales funcionan mediante, y con el apoyo de, las Juntas de Acción Comunal (JAC). Estas veedurías producen informes de avance de las obras, que comparten con la ART, la comunidad y promueven un canal de comunicación con los líderes de los grupos motor. De igual manera, en la subregión se percibe que se ha trabajado en el empoderamiento de la comunidad para exigir y demandar la inclusión de iniciativas de los PATR en los PDT.

Así mismo, se evidencia la percepción institucional de que hay una buena articulación con los líderes de las organizaciones y otros actores sociales para la realización general de actividades. De hecho, organismos como la CEV han encontrado en las

organizaciones encargadas de las emisoras espacios de difusión. En contraste, miembros de la comunidad consideran que la institucionalidad no ha tenido en cuenta a organizaciones consideradas como fundamentales en el territorio como la mesa de Derechos Humanos. Además, sienten que hay diferencias importantes entre las comunidades y las administraciones locales, así como falta de un compromiso real con la comunidad.

De igual modo, preocupan declaraciones sobre la falta de confianza en la institucionalidad. Específicamente, se denota desconfianza en las administraciones locales debido a la percepción de que la institucionalidad es débil y está permeada por grupos armados del sector.

Es de destacar que, a pesar de las restricciones en la movilidad que ha supuesto la contingencia ocasionada por el COVID19, en la subregión se argumenta que se ha apoyado la virtualidad para garantizar la participación y la comunicación con los grupos motor, alcaldes y funcionarios de la alcaldía.

2.1.2 Conclusiones y recomendaciones

A. Conclusiones

- En 11 de los 13 municipios de la subregión se tienen un acto administrativo que certifica la creación de los Consejos territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia. 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.

- Los Consejos territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia han sido promovidos por el gobierno nacional y las entidades territoriales los han venido conformando durante los últimos dos años, sin embargo, aun no se percibe un papel activo de estas instancias ni en acciones de convivencia como de reconciliación y de apoyo a la implementación, se corre el peligro de que se queden conformados como una instancia formal más perdiendo la oportunidad de que apoyen la implementación del Acuerdo de Paz.
- Aunque hay procesos participativos en marcha y se han desarrollado históricamente ejercicios de veeduría, no se percibe una dinamización de estos espacios con la implementación del Acuerdo, muchas fueron solamente creadas y no funcionan y en otras ocasiones hay temor a ejercer del derecho de control ciudadano.

B. Recomendaciones

- A las alcaldías y gobernaciones, convocar a los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia y garantizar los recursos para la ejecución de los planes de acción aprobados por estas instancias, involucrándolos en la programación de acciones de implementación del Acuerdo de Paz.
- 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.

- A la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías y sus respectivas redes departamentales, 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. FIN DEL CONFLICTO



PROCUREMOS
la paz

3 FIN DEL CONFLICTO

3.1 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.

Las medidas sobre Garantías de Seguridad que contempla el Acuerdo comprenden: la suscripción de un Pacto Político Nacional y desde las regiones que convoque a todas las fuerzas políticas y sociales para que nunca más se utilicen las armas en la política; la puesta en funcionamiento de una Comisión Nacional de Garantías de Seguridad orientada a coordinar la acción estatal para el desmantelamiento de organizaciones criminales; la creación de una Unidad Especial de Investigación al interior de la Fiscalía y de un Cuerpo Élite de la Policía Nacional con el propósito de perseguir y desarticular dichas organizaciones

criminales; el despliegue de un Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política; el diseño e implementación de un Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios; además de otros instrumentos previstos para la prevención, el monitoreo de organizaciones criminales, la supervisión e inspección territorial a los servicios de vigilancia y seguridad privada y para la lucha contra la corrupción.

El Plan Marco de Implementación (PMI) contempla un total de 32 indicadores relacionados con la ejecución de estas medidas, 9 de los cuales responden al ejercicio de transversalización de los compromisos del Acuerdo pueblos y comunidades étnicas y 2 indicadores en relación con la transversalización del enfoque de género.

La responsabilidad en el cumplimiento de estos compromisos (y reporte de estos indicadores) si bien recae sobre entidades del orden nacional, su ejecución tiene alcance territorial en tanto está orientada a transformar las condiciones de seguridad en los territorios y a garantizar los derechos de toda la población a través de la coordinación efectiva entre autoridades nacionales y territoriales. Para estos propósitos, conforme a lo advertido en la introducción de este informe, se referencian en este caso aquellos indicadores territorializables cuya implementación reporta o debe reportar resultados o acciones a escala territorial.

Tabla 26. Indicadores PMI territorializables - Garantías de Seguridad en la subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance del indicador
3	3.3	Pacto Político Nacional	Ruta para la promoción del pacto político nacional creada e implementada	C.243	Ministerio del Interior	Sin información reportada sobre esta subregión PDET
3	3.3	Comisión Nacional de Garantías de Seguridad para el Desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales	Comisión Nacional de Garantías, creada y en funcionamiento	C.402	Presidencia de la República	Sin sesiones territoriales de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad u otro tipo de acciones reportadas a nivel territorial
3	3.3	Investigación, persecución, acusación de las organizaciones y conductas criminales	Cuerpo Élite de la Policía Nacional creado y en funcionamiento	C.248	Ministerio de Defensa Nacional	Despliegue de una comisión permanente del Cuerpo Élite para el departamento de Antioquia
3	3.3	Investigación, persecución, acusación de las organizaciones y conductas criminales	Unidad Especial de Investigación para el Desmantelamiento de las organizaciones criminales, creada y en funcionamiento	C.247	Fiscalía General de la Nación	Equipo itinerante de la Unidad Especial desplegado en Medellín y cobertura en subregión PDET
3	3.3	Investigación, persecución, acusación de las organizaciones y conductas criminales	Imputaciones realizadas sobre los casos priorizados por la Unidad Especial de Desmantelamiento	C.428	Fiscalía General de la Nación	Priorización en la investigación y desarticulación del Grupo Armado Organizado los 'Caparros' y su Frente Virgilio Peralta Arenas
3	3.3	Investigación, persecución, acusación de las organizaciones y conductas criminales	Acusaciones sobre imputaciones realizadas	C.429	Fiscalía General de la Nación	Cinco imputaciones contra miembros del Frente Virgilio Peralta Arenas de Los Caparros, 18 órdenes de captura contra sus integrantes, además de la captura de José Gabriel Castañeda, jefe político

Fuente PMI, análisis a partir de reportes de entidades nacionales, territoriales y entrevistas, con corte a marzo 2020.



PROCUREMOS
la paz

Tabla 26. Indicadores PMI territorializables - Garantías de Seguridad en la subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance del indicador
3	3.3	Investigación, persecución, acusación de las organizaciones y conductas criminales	Porcentaje de organizaciones criminales judicializadas de las identificadas	C.430	Fiscalía General de la Nación	Se han logrado dos sentencias condenatorias contra integrantes del Frente Virgilio Peralta Arenas de Los Caparros
3	3.3	Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (2.1.2.1)	Programa de protección integral para los integrantes del nuevo partido político, implementado	C.249	Unidad Nacional de Protección	Reporte de medidas de protección y de refuerzo no desagregadas territorialmente. 124 solicitudes de protección realizadas para el departamento de Antioquia. A abril de 2020, 23 homicidios reportados en el departamento de donde se destaca el caso de Ituango (11).
3	3.3	Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (2.1.2.1)	Porcentaje de integrantes del nuevo partido político que requieren y reciben medidas de autoprotección	C.254	Unidad Nacional de Protección	Un (1) participante del departamento de Antioquia reportado en jornadas de autoprotección y autoseguridad realizadas desde 2017
3	3.3	Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (2.1.2.1)	Programa integral de seguridad y protección para comunidades, líderes, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres y de género, implementado	C.256	Ministerio del Interior, Gobernaciones, Alcaldías	Actividades de socialización del Programa y sus componentes a nivel territorial, sin reporte de avance en la mayoría de municipios PDET
3	3.3	Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (2.1.2.1)	Sistema de Prevención y Alerta para la reacción rápida con enfoque territorial, diferencial y de género, reglamentado e implementado	C.G.2	Defensoría del Pueblo y Ministerio del Interior	Al menos once Alertas Tempranas desde 2017. Consumación de múltiples riesgos advertidos en alertas tempranas y respuesta institucional insuficiente frente a recomendaciones de CIPRAT

Fuente PMI, análisis a partir de reportes de entidades nacionales, territoriales y entrevistas, con corte a marzo 2020.

Desde la firma del Acuerdo de Paz, los avances en la implementación de la mayoría de estos compromisos se han expresado, desde el nivel nacional, a través del desarrollo de iniciativas normativas (decretos-ley, decretos ordinarios, resoluciones, etc.), diseños institucionales y acciones de coordinación enfocadas al cumplimiento de los objetivos estratégicos de este subpunto del Acuerdo de Paz.

Dentro de los principales desarrollos programáticos con alcance territorial se incluyen, entre otros: (i) la reglamentación y despliegue, a través del Decreto 2124 de 2017, del sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia y acción de organizaciones y estructuras criminales de las que trata el Acuerdo de Paz; (ii) la creación y puesta en marcha (Decreto-Ley 895 de 2017) del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política y sus múltiples componentes, (iii) la expedición del Decreto 660 de 2018 por medio del cual se crea y reglamenta el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los territorios; (iv) la creación, puesta en marcha y despliegue territorial de la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General (Decreto 898 de 2017) para el desmantelamiento de organizaciones y conductas criminales previstas en el Acuerdo de Paz; y (v) la creación y funcionamiento de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección al interior de la Unidad Nacional de Protección (Decreto 300 de 2017) con la responsabilidad de adoptar y coordinar medidas relacionadas con la protección de ex integrantes de FARC.

Sin embargo, un balance territorial sobre la implementación de medidas en materia de Garantías de Seguridad debe, en primer lugar, identificar y distinguir adecuadamente entre (i) aquellos compromisos que contiene el Acuerdo de Paz

sobre garantías de seguridad, (ii) aquellas medidas que el Gobierno Nacional viene implementando de manera adicional a los compromisos del Acuerdo y que se entienden a nivel de Gobierno como parte de la implementación de este punto del Acuerdo, y (iii) aquellos hechos y variables contextuales que se deben considerar al momento de valorar las condiciones de seguridad en los territorios, incluyendo los impactos generados por la presencia (histórica y/o reciente) de grupos al margen de la ley y de economías ilícitas en cada uno de los territorios seleccionados para este ejercicio por parte de la Procuraduría. El ejercicio de seguimiento que se plantea sobre garantías de seguridad tiene en cuenta estas tres dimensiones, si bien mantiene como principal criterio orientador el seguimiento al cumplimiento de los compromisos previstos en el Acuerdo de Paz.

De manera complementaria a estos desarrollos del Acuerdo de Paz, por ejemplo, se relacionan otras medidas como el Programa Integral de Seguridad para Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos creado en junio de 2018 y el Plan de Acción Oportuna de Prevención y Protección para los Defensores de Derechos Humanos, Líderes Sociales, Comunes y Periodistas (PAO) activado en noviembre de 2018.

En segundo lugar, el seguimiento territorial al cumplimiento de estos compromisos debe incorporar, al menos, los siguientes criterios para el análisis: (i) los cambios y continuidades identificadas en estos territorios en materia de seguridad tras la firma e implementación del Acuerdo de Paz, (ii) las iniciativas desplegadas desde el nivel nacional en materia de seguridad y

protección, cuya población objeto son comunidades o personas pertenecientes a estos territorios, (iii) acciones y/o actividades ocurridas en los territorios seleccionados y relacionadas con la implementación de los compromisos sobre ‘Garantías de Seguridad’, y (iv) hechos adicionales que incidan en el escenario de seguridad de cada uno de los territorios seleccionados para este ejercicio.

3.1.1 El escenario de seguridad en el Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño tras el Acuerdo de Paz

La historia del conflicto armado en el Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño se remonta hacia finales de la década de los sesentas con la llegada del ELN a través de su frente Camilo Torres y su idea de posicionarse principalmente en aquellos municipios productores de oro. En la década de los setenta, el debilitamiento del ELN producto del golpe en Anorí (1973), se tradujo en la llegada de diferentes estructuras de las FARC como los Frentes 5, 18 y 36 del Bloque Noroccidental y derivó en un escenario de coexistencia entre el ELN y FARC para la década de los ochentas, al cual se sumaría el EPL en el nordeste antioqueño a través del Frente Francisco Garnica y algunos grupos iniciales de autodefensa como el grupo “Muerte a Revolucionarios del Nordeste” (Fundación Ideas para la Paz , 2014).

Para la segunda mitad de la década de los noventa, grupos paramilitares como el Bloque Mineros y estructuras del Bloque Central Bolívar entraron en escena y pasaron a controlar buena parte del negocio de la minería y el narcotráfico en municipios como El Bagre, Tarazá y Zaragoza, conduciendo a un debilitamiento del ELN (que para ese momento había presencia en municipios como Zaragoza, Remedios y Segovia) y a un repliegue de las FARC hacia la zona oriental del departamento y municipios como Ituango (Fundación Ideas para la Paz , 2014).

Con la desmovilización de los grupos paramilitares en la mitad de la década del 2000, se genera un reacomodamiento de FARC y ELN en varios de los municipios del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño y nuevas disputas con grupos de crimen organizado como los Paisas, los Rastrojos y el Clan del Golfo, derivando en hechos victimizantes de alto impacto que incluyen homicidios selectivos y colectivos, desplazamientos forzados masivos, desaparición forzada, extorsiones, reclutamiento forzado, entre otros hechos.

Con la firma del Acuerdo de Paz, la reconfiguración de la presencia de estos grupos 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, incluyendo enfrentamientos entre estos grupos, particularmente en los municipios de Tarazá y Cáceres que conectan con el sur de Córdoba, además de una presencia menor en Nechí, El Bagre y Zaragoza.

En el caso del ELN, su presencia histórica en municipios como Segovia, Remedios y Anorí se ha fortalecido y expresado, según la información recolectada, con esquemas de control social que se han recrudecido y traducido en un mayor número de victimizaciones contra la población civil. De acuerdo con esta misma información, al mismo tiempo que algunas disidencias del Frente 18 y 36 se han disputado con el Clan del Golfo el control de municipios como Ituango y Caucasia, en términos generales, el proceso de expansión del Clan Golfo en

la mayoría de estos municipios de la subregión PDET en función del control de economías ilícitas y de corredores estratégicos, ha sido contendido por la presencia de Los Caparros, el ELN y las disidencias de las FARC, generando grandes impactos humanitarios en estos municipios. Líderes/as del proceso PNIS, defensores/as de derechos humanos y ex integrantes de las FARC se encuentran en los grupos poblacionales más afectados, además de otros impactos generalizados conforme al accionar de estos grupos.

Entre 2017 y 2020, la Defensoría del Pueblo ha emitido al menos 11 Alertas Tempranas en relación con estos municipios PDET, en donde se destacan los siguientes escenarios:

- AT 003-17: en relación con el municipio de Briceño en donde, tras la salida de las estructuras de FARC, el Clan del Golfo ha generado hechos de victimización y riesgos asociados a homicidios selectivos y múltiples, desplazamiento forzados, desapariciones forzadas, estigmatizaciones contra integrantes de JAC y líderes/as sociales, entre otros.
- AT 037-17: relacionado con el ingreso de estructuras del Clan del Golfo y el ELN al municipio de Ituango, lo que ha derivado en situaciones de riesgo contra ex integrantes de las FARC que se encuentran en este municipio (ETCR Santa Lucía), integrantes de JAC y campesinos vinculados al proceso de sustitución de cultivos de uso ilícito.
- AT 009-18: en referencia al municipio de Cáceres y riesgos generados tras el enfrentamiento entre el Clan del Golfo y los Caparros, además del avance de algunos integrantes del ELN en inmediaciones de la zona que generaron desplazamientos masivos (150 núcleos familiares), homicidios selectivos, amenazas, restricciones a la movilidad y reclutamiento forzado.
- AT 028-18: en relación con el municipio de Tarazá y las situaciones de riesgo generadas por los enfrentamientos internos entre estructuras del Clan del Golfo, la presencia del ELN y de algunos grupos disidentes de las FARC que han derivado en riesgos relacionados con desplazamientos masivos y homicidios selectivos.
- AT 029-18: en referencia al municipio de Ituango y riesgos generados por enfrentamientos entre el Clan del Golfo y los Caparros, además de la presencia del ELN y disidencias del Frente 36 de las extintas FARC. Esta alerta advierte la materialización de hechos proyectados en la AT 037-17 y nuevos riesgos asociados a casos de desplazamiento forzado, homicidio, tortura y restricciones a la movilidad.
- AT 031-18: referente al municipio de Caucasia y a hechos victimizantes producto del enfrentamiento entre el Clan del Golfo y los Caparros, entre ellos, casos de homicidios selectivos y múltiples, violencia basada en género, desplazamientos forzados, atentados con explosivos, amenazas y reclutamiento forzado de NNA, entre otros.
- AT 052-18: en relación con los municipios de Segovia y Remedios y riesgos asociados a confinamientos, desplazamiento forzado, amenazas, señalamientos, reclutamiento forzado, homicidios selectivos contra integrantes de JAC, jóvenes, ex integrantes de las FARC (del ETCR Carrizal –Remedios-) y personas que trabajan en actividades de minería, como consecuencia de la expansión del ELN y el Clan del Golfo.
- AT 002-19: referida al municipio de Valdivia y hechos asociados a homicidios y desplazamiento forzado como consecuencia del posicionamiento del ELN y el Clan del

Golfo, que generaron riesgos particulares para líderes/as sociales, defensores/as derechos humanos, presidentes de JAC y personadas vinculadas al proceso PNIS.

- AT 003-19: en relación con los municipios de Zaragoza, El Bagre y Cauca, como consecuencia del copiamiento territorial de estructuras del Clan del Golfo, Los Caparros y el ELN y de casos de homicidios selectivos y múltiples, reclutamiento forzado, desplazamientos forzados, restricciones a la movilidad y extorsión, derivados de la acción de estos grupos.
- AT 020-19: referida al municipio de Tarazá y relacionada con hechos victimizantes contra su población, materializados en homicidios selectivos y múltiples, desplazamientos masivos e individuales, entre otros, en razón al enfrentamiento entre estructuras del Clan del Golfo y de Los Caparros.
- AT 04-2020: relacionada con los municipios de Briceño e Ituango como resultado del accionar de las disidencias del Frente 36 y 18 de las extintas FARC y del Clan del Golfo, derivando en riesgos generalizados y diferenciados para autoridades y población indígena, líderes/as sociales, líderes/as del PNIS, ex integrantes de las FARC y comerciantes.

Entre las 155 recomendaciones que se derivan de estas Alertas Tempranas, se destacan las siguientes: (i) fortalecimiento de medidas de atención humanitaria para víctimas de desplazamiento forzado, (ii) activación de planes de contingencia y prevención, (iii) ampliación de pie de fuerza y fortalecimiento de acciones de patrullaje, control territorial y desarticulación de estructuras criminales a cargo de Fuerza pública, (iv) activar rutas de prevención, protección y restablecimiento de derechos para menores reclutados por grupos armados, (v) diseño de estrategias para la protección de líderes/as sociales y comunitarios y defensores/as de derechos humanos, (vi)

reforzar estrategias de esclarecimiento de hechos de violencia e investigación para la desarticulación de organizaciones criminales, (vii) implementación de esquemas de protección colectiva y programas de autoprotección, (viii) cumplir con los compromisos en materia de sustitución de cultivos de uso ilícito, (ix) implementación de planes de salvaguarda de comunidades étnicas, (x) fortalecer las medidas de protección de los ETCR, (xi) fortalecer los programas de prevención y educación en el riesgo de minas antipersona, entre otras medidas.

De acuerdo con los datos de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia, entre 2017 y marzo de 2020, en el departamento de Antioquia se registraba un total de 47 defensores/as de derechos humanos asesinados, de los cuales 17 se presentaron en municipios de la subregión PDET desagregados de la siguiente forma: Cáceres (3), Cauca (2), Ituango (7), Tarazá (5), Valdivia (1) y Zaragoza (1). Así mismo, 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.

En la actualidad, varias unidades de Fuerza Pública operan en estos municipios del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, entre estas, unidades adscritas a la Séptima División del Ejército como la Cuarta Brigada y la Décimo Primera Brigada, los Batallones de Operaciones Terrestres (BATOT 23 y BATOT

24), la Brigada de Infantería de Marina No. 1 (a través del Batallón Fluvial de Infantería de Marina No. 17), unidades del Comando Aéreo de Combate No. 5, además de la Fuerza de Tarea Conjunta Aquiles conformada en 2018 para enfrentar la acción del ELN, disidencias de las FARC y otros grupos en el Bajo Cauca Antioqueño a través de unidades como el Batallón de Fuerzas Especiales Urbanas No. 7 y el Batallón de Acción Integral y Desarrollo No. 7.

3.1.2 El balance territorial sobre la implementación de Garantías de Seguridad

3.2.4.1. Medidas en materia de protección y prevención

De acuerdo con la información recogida por la Procuraduría, la puesta en marcha del Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios, creado mediante el Decreto 660 de 2018, no se ha evidenciado en varios de estos municipios PDET (como Amalfi y Anorí), aun y cuando, durante 2019, se adelantaron actividades de difusión por parte del Ministerio del Interior sobre los instrumentos que contempla este Programa en materia de prevención en municipios como Cáceres, Caucasia, El Bagre, Ituango, Tarazá, Valdivia y Zaragoza.

De los 15 Planes Integrales de Prevención actualizados durante 2019, uno de ellos fue el referido al departamento de Antioquia, además del desarrollo de ejercicios de capacitación por parte del Ministerio del Interior a entidades territoriales del departamento en relación con la gestión preventiva del riesgo y el fortalecimiento de capacidades comunitarias e institucionales para la prevención, lo cual ha incluido la asistencia a organizaciones para el desarrollo de Planes de Prevención y Autoprotección como la organización Ríos Vivos. De acuerdo

con el reporte de la Gobernación de Antioquia, durante 2019 se avanzó en la actualización de los planes de prevención y contingencia de municipios relacionados en Alertas Tempranas como Tarazá, Caucasia, Cáceres, Ituango, Remedios, Segovia, Valdivia, Zaragoza y El Bagre.

En relación con las Alertas Tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo entre 2017 y 2020, si bien la Procuraduría ha identificado un número importante de acciones orientadas a contrarrestar los riesgos advertidos, persisten todavía varios retos asociados a la identificación de medidas de mayor efectividad en correspondencia al tipo de escenarios de riesgo y el fortalecimiento de la labor de la CIPRAT que debe traducirse en; (i) mayor implementación y seguimiento a las recomendaciones emitidas, (ii) participación cualificada de entidades competentes frente a la gestión del riesgo y no solo en función de la rendición de cuentas, (iii) vinculación de población civil y organizaciones territoriales para la construcción de diagnósticos y respuestas acordes a las necesidades de las poblaciones en riesgo, y (iv) mayor gestión de recursos para facilitar la respuesta institucional por parte de entes territoriales (por ejemplo, en el caso de los municipios de Cáceres e Ituango que advierten la falta de recursos para implementar las medidas previstas).

La mayor parte de las acciones de seguimiento reportadas en relación con las Alertas Tempranas emitidas, refieren en su mayoría a seis de los informes relacionados anteriormente, entre ellos, el AT 009- 18 (Cáceres), el AT 028-18 (Tarazá), AT 031-18 (Caucasia) y el AT 020-19 (Tarazá). Como parte de los avances

presentados por parte de diferentes entidades competentes respecto a la implementación de las recomendaciones previstas en estos informes y en las sesiones de la CIPRAT respectivas, el Ministerio del Interior, la Gobernación de Antioquia y algunos municipios de la subregión PDET reportan:

- La conformación de Comités Municipales de Alertas para la Respuesta Temprana en municipios como Anorí, Briceño y Remedios.
- El desarrollo de acciones de coordinación entre la Gobernación y las autoridades de municipios como Cáceres, Tarazá, Caucasia, Zaragoza, Ituango, y Anorí, para la atención humanitaria en los eventos masivos de desplazamiento.
- El desarrollo de operaciones ofensivas por parte de la Fuerza pública en contra del Clan del Golfo y el ELN a través de acciones de control territorial, además de la participación de unidades de Fuerza Pública en los Consejos de Seguridad realizados y operaciones especiales de control en puntos críticos como Cáceres, apoyo a actividades educativas y proyectos productivos en municipios como El Bagre, además de acciones de intervención y control por parte de la Policía Nacional.
- Acciones adelantadas por la Gobernación de Antioquia relacionadas con apoyos materiales a la Guardia Indígena del pueblo Zenú, la activación de planes de contingencia y prevención departamentales, la activación del protocolo de atención de emergencias vinculando a las entidades públicas encargadas, además de sesiones del Subcomité de prevención, protección y garantías de no repetición para la socialización del Plan Departamental Integral de Prevención.
- Acompañamiento a los Comités Municipales de Justicia Transicional y a los subcomités Municipales de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición para municipios con alertas tempranas relacionadas como Cáceres, Taraza, Caucasia, Zaragoza, Ituango, Remedios, Segovia, Yarumal, Valdivia, Zaragoza, Urao, Andes y El Bagre.
- La priorización adelantada por parte de la Fiscalía General de la Nación para varios municipios del Bajo Cauca Antioqueño en relación con el esclarecimiento de casos de homicidios dolosos y acciones que han derivado en capturas e incautación de armamento y otras acciones en materia de investigación y judicialización para municipios como Cáceres.
- Visitas por parte de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos a municipios como Cáceres para la identificación de planes de acción y contingencia frente a casos de reclutamiento forzado, participación en la Mesa Departamental para la prevención del reclutamiento, trabajo con Procuradurías Regionales para el fortalecimiento de rutas de prevención y atención de casos de reclutamiento.
- Acciones adelantadas por el ICBF y el SENA en relación con la ejecución de programas de generación de entornos protectores para niños, niñas y adolescentes y de programas programas de formación técnica, tecnológica y complementaria para jóvenes en municipios como Cáceres.
- El desarrollo de planes y rutas de protección y prevención de la victimización y estigmatización por parte de la Agencia para la Reincorporación y Normalización, en referencia a la población en proceso de reincorporación, además de la articulación con Fuerza Pública para reforzar medidas de seguridad y protección para esta población.
- La implementación de varias iniciativas relacionadas con los PDET, en coordinación con la Gobernación y alcaldes

de estos municipios, particularmente respecto a proyectos de desarrollo social, auto subsistencia y recuperación socio laboral para la población víctima, y en situación de riesgo y desplazamiento.

- Actividades de asistencia técnica a entes municipales, por parte de la UARIV, para la construcción, aprobación e implementación de planes de prevención y contingencia. Estas acciones, en particular, se han traducido en la actualización de planes de contingencia para municipios como Caucasia, Valdivia, El Bagre y Zaragoza, además de la verificación y seguimiento a emergencias humanitarias ocurridas en estos municipios.
- El despliegue de estrategias de articulación y difusión por parte de la Unidad Nacional de Protección (UNP) de su labor, de las rutas de protección individual y colectiva y para la recepción de casos individualizados en municipios como El Bagre, Caucasia, Valdivia y Zaragoza, además de la generación de informes periódicos para la valoración de riesgos individuales o colectivos.
- Estrategias coordinadas por parte de autoridades municipales como la de Segovia y Remedios respecto a su articulación con Fuerza Pública para atender y prevenir las afectaciones reportadas, el trabajo con los Comités de Justicia Transicional y Subcomités de Prevención y Protección, la ubicación de nuevos puestos de control, entre otras medidas.

Mas allá de las actividades de implementación y seguimiento a las recomendaciones emitidas, y en línea con el concepto de formulado por la Defensoría del Pueblo para varios de estos municipios y los escenarios de riesgo relacionados, la respuesta institucional sigue siendo insuficiente para contar con elementos de juicio que permitan dimensionar el nivel de riesgo de estas

poblaciones y la efectividad de las medidas empleadas por las diferentes entidades a cargo.

Respecto a varias de las alertas tempranas emitidas, el reporte de la Defensoría del Pueblo advierte la continuidad y materialización del riesgo en algunos de estos casos. Por ejemplo, en relación con la AT 029-18 para el caso de Ituango, la Defensoría reconoce la persistencia del riesgo y emite la AT 004-2020 en donde vuelve a advertir sobre la situación de riesgo de poblaciones de este municipio (cabecera municipal y corregimientos La Granja, Santa Rita, El Aro) y de Briceño (corregimientos Pueblo Nuevo y Las Auras), como resultado de la acción de grupos armados ilegales. Similar caso se presenta respecto a la AT 003-19 en referencia a los municipios de Caucasia, El Bagre y Zaragoza, en tanto se reconoce la exacerbación de los escenarios de vulneración a los derechos humanos como consecuencia del acciones de grupos armados y las debilidades de la respuesta de las distintas instituciones estatales.

De acuerdo con la información reportada por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, actualmente autoridad nacional en materia de Acción Integral contra Minas Antipersonal (AICMA), entre los 325 municipios a nivel nacional con presencia y/o sospecha de Minas Antipersonal, Minas Antipersonal de Tipo Improvisado y Municiones sin Explosionar (MUSE), se encuentran 13 municipios del PDET Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño; de estos municipios, se reporta un total de 20 víctimas de MAP/MUSE para el periodo que cubre de enero de 2019 a mayo de 2020, distribuidas así: Anorí (1), Briceño (1),

Ituango (3), Tarazá (14) y Zaragoza (1). Conforme a lo recogido respecto a esta subregión, es necesario ampliar e intensificar las acciones de desminado humanitario, de emergencia y de educación en el riesgo de minas, pues actualmente solo dos de estos municipios han sido priorizados para el desarrollo de este tipo de acciones (Briceño e Ituango).

Al igual que otras subregiones PDET del país, a pesar de los esfuerzos institucionales existentes que han involucrado, por ejemplo, la implementación de rutas de protección individuales y colectivas para defensores y organizaciones de derechos humanos³⁸, según la información recolectada por la Procuraduría, varias de las medidas de protección empleadas resultan en ocasiones insuficientes, poco oportunas o inocuas frente a los riesgos existentes o en función del tipo de persona o colectivo en riesgo. En el año 2018, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos registró 9 casos de homicidio de líderes/as del PNIS en municipios como Cáceres y Tarazá, escenario que llevó a la generación de medidas especiales para la protección de esta población que hasta la fecha, según líderes/as y organizaciones en territorio, presentan pocos resultados para esta subregión PDET.

En el caso de ex integrantes de FARC, a mayo de 2020, la UNP reporta un total de 124 solicitudes de protección presentadas en el departamento de Antioquia entre 2017 y 2020 por parte de esta población. Tal y como ya se mencionó, Antioquia es uno de los departamentos donde más se han presentado hechos de violencia contra esta población, siendo Ituango uno de los municipios (junto con Tumaco) en donde se ha registrado el mayor número de casos de asesinatos de ex integrantes de FARC. Adicionalmente, de seis casos presentados desde 2017 de ex integrantes de las FARC que fueron asesinados mientras

se les realizaba el proceso de valoración de riesgo a cargo de la UNP, uno de ellos se presentó para el municipio de Ituango en 2017.

Entre los instrumentos empleados por el Gobierno Nacional durante los últimos años para la protección y defensa de líderes/as sociales, defensores/as de derechos humanos, líderes/as comunales y periodistas, se encuentra el Plan de Acción de Oportuna (PAO), adoptado desde noviembre de 2018 y que, según lo previsto por el Gobierno, debe articularse con varias de las instancias y acciones que responden al Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) creado tras el Acuerdo de Paz. A nivel territorial, entre las actividades relacionadas con el PAO durante 2019 se incluyen los ejercicios de consolidación de una Ruta Única de Atención Territorial para la coordinación interinstitucional en aquellas zonas priorizadas por el PAO, en donde se ha incluido al departamento de Antioquia como una de las zonas priorizadas dentro de este plan.

El número importante de actividades reportadas por entidades nacionales y entes territoriales en materia de seguridad y protección, contrasta con la persistencia de los factores generadores de riesgo en estos municipios PDET, así como con la falta de cobertura y efectividad de muchas de las medidas presentadas. A la fecha, entre las acciones registradas por la Gobernación y varios municipios PDET respecto a la protección y prevención para líderes/as y defensores/as derechos humanos de rendición pública se incluyen: la realización de consejos de seguridad, la gestión para la activación de rutas de protección o la activación de Comités Territoriales de Prevención, seguimiento

³⁸ Así mismo, se ha desarrollado seis estudios de riesgo colectivo para comunidades y organizaciones en el departamento de Antioquia, de los cuales solo uno refiere a los municipios de la subregión PDET como es el caso de una organización social en el municipio de Cáceres.

a las recomendaciones emitidas por la Defensoría del Pueblo en el marco de las alertas tempranas, alojamiento y alimentación para líderes/as (que relaciona a mayo de 2020 a 13 líderes/as y sus núcleos familiares según el reporte de la Gobernación), recolección de información por parte de defensores/as y organizaciones sociales para el monitoreo del riesgo, entre otras medidas.

De manera general, conforme a la información recolectada por la Procuraduría, la implementación de las medidas previstas en materia de Garantías de Seguridad presenta varios desafíos para 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 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 identificados: para 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, lo cual pasa por mayores recursos, conocimiento sobre los mecanismos y alcances del Sistema de Alertas Tempranas y su respuesta rápida, y coordinación entre las autoridades competentes del nivel nacional y territorial.

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. Esta necesidad debe ser canalizada también a través de una 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 o de manera más amplia, con aquellas derivadas de la Política de Defensa y Seguridad del gobierno actual.

3.2.4.2 Medidas en materia de investigación y desarticulación de organizaciones criminales

Como parte del despliegue territorial de Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación se activaron equipos itinerantes en ciudades como Medellín con el propósito de atender de manera prioritaria aquellos escenarios donde se han concentrado hechos de victimización contra defensores/as de derechos humanos y ex integrantes de las FARC y sus familias, particularmente en territorios de alta complejidad como el Bajo Cauca Antioqueño y el sur de Córdoba, en donde se han reportado avances en las investigaciones adelantadas contra organizaciones criminales presentes en estas zonas. Como parte de este despliegue se ha designado un fiscal regional para los departamentos de Antioquia y Córdoba que adelantarán investigaciones integrales contra estas organizaciones.

No obstante, los avances presentados por la Unidad Especial de Investigación y del Cuerpo Élite de la Policía contrastan, según la información recogida a nivel territorial, con la necesidad de mayores capacidades y recursos para ampliar la cobertura (geográfica y respecto a la totalidad de estructuras criminales) de los esfuerzos que se realizan en materia de investigación y judicialización, robustecer los mecanismos de recepción y trámite de denuncias y facilitar/fortalecer la articulación entre los equipos de la Unidad Especial y los equipos de las Fiscalías presentes en estos municipios.

A mayo de 2020, en relación con la desarticulación de estructuras criminales, la labor de la Unidad Especial para el Bajo Cauca Antioqueño se ha concentrado principalmente en el Grupo Armado Organizado los 'Caparros' y su Frente Virgilio Peralta Arenas, que ha sido relacionado con el homicidio de siete

(7) defensores de derechos humanos y nueve (9) homicidios de otras personas que hacen parte de estas comunidades. Como parte de los avances en esclarecimiento, se han logrado dos sentencias condenatorias contra integrantes de este grupo, cinco imputaciones contra miembros de esta estructura, 18 órdenes de captura contra sus integrantes, además de la captura de José Gabriel Castañeda (quien se desempeñaba como líder político de la organización) en el marco de la investigación por el homicidio del líder Norberto Alonso.

En los casos de victimización contra población participante del proceso PNIS, la Unidad Especial ha iniciado 89 investigaciones a nivel nacional entre las que se incluyen casos de amenaza, homicidio, extorsión, desplazamiento forzado y constreñimiento ilegal, y que para el caso de los municipios de la subregión PDET relaciona a los municipios de Anorí (2 casos), Cáceres (5), Ituango (2), Tarazá (4) y Nechí (1). De manera articulada a esta estrategia de investigación, comisiones permanentes del Cuerpo Élite de la Policía Nacional se desplegaron en el departamento de Antioquia con el propósito de combatir a las estructuras criminales que actualmente tienen control sobre el narcotráfico y la minería ilegal, y son las principales responsables de homicidios contras líderes sociales/as, defensores/as de derechos humanos y personas en proceso de reincorporación.

3.1.3 Conclusiones y recomendaciones

A. Conclusiones

La situación de seguridad en los municipios del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño 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 el reacomodamiento y fortalecimiento de la presencia de varias estructuras criminales que se disputan el control de corredores estratégicos y de economías como el narcotráfico, la minería ilegal y la extorsión, generando impactos humanitarios de alto impacto en estos municipios representados en homicidios, eventos masivos de desplazamiento forzado y confinamiento, casos de desaparición forzada, reclutamiento forzado, amenazas y otros tipo de afectaciones tanto indiscriminadas como focalizadas en poblaciones como líderes/as sociales, líderes/as participantes del proceso PNIS, autoridades indígenas, ex integrantes de FARC, NNAJ, comerciantes, entre otras poblaciones. 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.

El nivel de cumplimiento de las recomendaciones emitidas desde los informes de alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo y a partir de las sesiones de la CIPRAT derivadas, resulta bajo; muchas de las medidas reportadas por las entidades encargadas de implementar dichas recomendaciones no cubren a la totalidad de los municipios que se encuentran en situación de riesgo o no se corresponden a las particularidades del riesgo o del sujeto en situación de riesgo. Según lo reportado, 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, es baja en comparación con algunos municipios del Bajo Cauca Antioqueño.

El aterrizaje y materialización de los distintos componentes del Decreto 660 de 2018 requiere de mayor atención y esfuerzo institucional por parte de los entes territoriales, así como del acompañamiento de aquellas entidades del nivel central encargadas de brindar asistencia técnica para la efectiva implementación de estos componentes en los municipios de la subregión que requieren de medidas de protección y seguridad para sus comunidades y organizaciones. Así mismo, los esfuerzos reportados por la Unidad Especial de Investigación y del Cuerpo Élite de la Policía Nacional, si bien son importantes y contribuyen a la desarticulación de grupos criminales en estos municipios, dejan ver también la necesidad de contar con respuestas de mayor calado, integralidad y cobertura, que permitan la desarticulación efectiva de la totalidad de estructuras criminales presentes en estos municipios y contribuyan a la satisfacción de los derechos de poblaciones que históricamente han sido afectadas como consecuencia del accionar de dichas estructuras.

En suma, el nivel de amenaza y riesgo de seguridad en estos municipios PDET supera hasta hoy y según la información recogida, el efecto de las respuestas institucionales desplegadas en los últimos años en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz, así como de otros programas de intervención en estos

territorios orientados a mejorar las condiciones de seguridad. La posibilidad de una estrategia integral de seguridad que contrarreste a los grupos armados y otras fuentes generadoras de riesgo pasa necesariamente por la gestión de mayores recursos y esquemas de coordinación entre lo nacional y lo territorial, que permitan ampliar la cobertura e impacto de las intervenciones a realizar y responder a las necesidades de aquellas poblaciones particularmente vulnerables en estos contextos.

B. Recomendaciones

A la Oficina del Alto Comisionado para la Paz,

- Ampliar e intensificar acciones de desminado humanitario, de emergencia y de educación en el riesgo de minas en los municipios PDET identificados, en tanto actualmente solo dos de estos municipios han sido priorizados para el desarrollo de estas acciones.

Al Ministerio del Interior,

- Ampliar los ejercicios de asistencia técnica a entidades territoriales para la formulación de los Planes Integrales de Prevención e impulsar acciones orientadas a la implementación de otros componentes en materia de seguridad y protección previstos en el Decreto 660 de 2018.
- Fortalecer la coordinación, seguimiento y reporte de actividades relacionadas con el cumplimiento de las recomendaciones emitidas en el marco de las CIPRAT y las Alertas Tempranas correspondientes a los municipios de esta subregión PDET, así como la inclusión de actores locales (líderes/as, organizaciones territoriales) en los ejercicios de diagnóstico del riesgo y de diseño de respuestas institucionales relacionadas con los riesgos identificados.
- Impulsar el desarrollo de sesiones del CERREM a nivel

territorial, con el propósito de avanzar en la descentralización de los ejercicios de valoración del riesgo y en la generación de respuestas oportunas en materia de protección acordes a las necesidades y particularidades de las poblaciones en situación de riesgo en los municipios de esta subregión PDET, particularmente en el caso de defensores/as de derechos humanos, líderes/as sociales, líderes/as participantes del PNIS y ex integrantes de las FARC.

Al Ministerio de Defensa,

- Avanzar en el fortalecimiento de mecanismos y acciones de coordinación con entidades y autoridades del nivel nacional y territorial, de manera que se complementen las acciones adelantadas en el marco de la Política de Defensa y Seguridad y en materia de control territorial como las Zonas Futuro, con las necesidades y acciones desplegadas o previstas en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz en materia de seguridad, prevención y protección para estos municipios y en función de población en situación de riesgo.
- Fortalecer las capacidades y acciones de inteligencia e investigación orientadas a la desarticulación de la totalidad de estructuras criminales presentes en los municipios de esta subregión PDET.
- Promover la participación de las unidades de Fuerza Pública con jurisdicción en cada uno de los municipios de la subregión PDET, en la formulación y/o actualización de los Planes Integrales de Prevención que realizan las autoridades municipales y departamentales, así como en otros espacios institucionales orientados al diagnóstico y gestión del riesgo para comunidades, organizaciones y líderes/as.

A la Fiscalía General de la Nación,

- En coordinación con otras dependencias de nivel nacional y territorial con competencias para la investigación y judicialización de estas estructuras, fortalecer el despliegue territorial de la Unidad Especial de Investigación para los municipios de la subregión PDET, avanzando en el esclarecimiento de hechos de violencia contra líderes/as sociales y comunitarios, defensores de derechos humanos y ex integrantes FARC, así como en la desarticulación de un mayor número de estructuras criminales presentes en estos municipios.

A las autoridades municipales y de departamento,

- Gestionar mayores recursos técnicos y operativos para impulsar la respuesta rápida relacionada con las recomendaciones de la CIPRAT y las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo, así como otro tipo de medidas necesarias para contrarrestar los escenarios de riesgo identificados.
- Fortalecer la gestión institucional orientada a la implementación de medidas previstas en el Decreto 660 de 2018, en particular aquellas relacionadas con el fomento de condiciones para la convivencia y la prevención en el territorio, la prevención y la superación de la estigmatización de organizaciones y comunidades en los territorios y la aplicación del protocolo de protección para territorios rurales.
- Para la totalidad de los municipios de esta subregión PDET, avanzar en los procesos de formulación y actualización periódica de los Planes Integrales de Prevención.



4. SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LAS DROGAS ILÍCITAS



PROCUREMOS
la paz

4. SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LAS DROGAS ILÍCITAS

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.

El Plan Marco de Implementación (PMI) contempla un total de 74 indicadores para medir el avance en la implementación de la política pública, de los cuales 47 corresponden a la implementación del Programa de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), 14 a los programas de prevención del consumo y salud pública, y 13 a la solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos.

El presente apartado tiene por objetivo abordar los avances y barreras en la implementación de cada uno de los componentes del Punto 4 del Acuerdo de Paz en la subregión PDET de Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño y presentar una serie de conclusiones y recomendaciones. Esto, a partir de la revisión de información aportada por parte de las instituciones responsables en el nivel nacional, departamental y municipal; entrevistas con funcionarios y funcionarias; y líderes y lideresas de la comunidad.

4.1 PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO (PNIS)

El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) tiene el objetivo de generar condiciones materiales e inmateriales de bienestar y buen vivir para las poblaciones afectadas por los cultivos ilícitos, considerándose como un componente especial de la Reforma Rural Integral (RRI) que permita transformar el territorio con la participación directa de las comunidades involucradas.

De los 47 indicadores del PMI para medir avances del PNIS, 28 pueden entenderse como territorializables, es decir que se implementan en las regiones o que son competencia de las entidades territoriales. Teniendo en cuenta la información reportada tanto por las entidades del orden nacional como por las entidades territoriales, el presente informe analiza los siguientes indicadores:

Tabla 27. Indicadores PMI territorializables – PNIS en la subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño.

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance del indicador
4	4.1	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito -PNIS, creado e implementado	D.265	Dirección la Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito- ART	PNIS creado e implementándose en cinco municipios de la subregión.
4	4.1	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)	Porcentaje de territorios priorizados con acuerdos colectivos suscritos para la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito	D.266	Dirección la Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito- ART	De los 6 municipios donde se firmaron acuerdos colectivos, se individualizaron en 5 municipios de la subregión.
4	4.1	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)	Porcentaje de familias vinculadas al PNIS, con acuerdo de sustitución y no resiembra cumplido, con servicio de apoyo financiero para asistencia alimentaria entregado	D.279	Dirección la Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito- ART	A 31 de marzo de 2020 se han realizado la totalidad de pagos a 6.659 familias de la subregión (68% del total de familias cultivadoras y no cultivadoras).
4	4.1	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)	Porcentaje de familias vinculadas al PNIS, con acuerdo de sustitución y no resiembra cumplido, que cuenten con servicio de apoyo financiero para proyectos de autosostenimiento y seguridad alimentaria	D.280	Dirección la Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito- ART	A 31 de marzo de 2020 se reportan apoyos a 7.632 familias beneficiarias de la subregión (78% del total de cultivadoras y no cultivadoras)
4	4.1	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)	Porcentaje de familias vinculadas al PNIS, con acuerdo de sustitución y no resiembra cumplido, que cuenten con servicio de apoyo financiero para proyectos de ciclo corto e ingreso rápido	D.281	Defensoría del Pueblo y Ministerio del Interior	Al menos once Alertas Tempranas desde 2017. Consumación de múltiples riesgos advertidos en alertas tempranas y respuesta institucional insuficiente frente a recomendaciones de CIPRAT
4	4.1	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)	Porcentaje de familias vinculadas al PNIS con servicio de apoyo financiero para proyectos productivos de ciclo largo viabilizados y con acuerdo cumplido de sustitución y no resiembra	D.282	Dirección la Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito- ART	Solo en Briceño se evidencia algún avance en el apoyo financiero para proyectos de ciclo largo.

Fuente PMI, análisis a partir de reportes de entidades nacionales, territoriales y entrevistas, con corte a marzo 2020.

Tabla 27. Indicadores PMI territorializables – PNIS en la subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño.

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance del indicador
4	4.1	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)	Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) en zonas con acuerdos de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito con componentes PISDA incorporados	D.404	Agencia de Renovación del Territorio / Dirección para la Sustitución de cultivos ilícitos	Según la base de las 760 iniciativas PISDA enviadas a la PGN, la subregión de Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño tiene 25 iniciativas.
4	4.1	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)	Porcentaje de instancias de planeación, seguimiento y coordinación del PNIS con participación de las mujeres	D.G.13	Dirección la Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito- ART	Se tiene reporte de 89 sesiones de las instancias, pero no hay información sobre la participación de mujeres en estas

Fuente PMI, análisis a partir de reportes de entidades nacionales, territoriales y entrevistas, con corte a marzo 2020.

A continuación, se presenta un análisis del PNIS en los municipios Anorí, Briceño, Cáceres, Ituango y Tarazá en materia de: 1) Acuerdos colectivos e individuales; 2) los pagos de asistencia alimentaria y los proyectos de seguridad alimentaria y proyectos productivos; 3) los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo – PISDA; 4) las instancias de participación del Programa y 5) la seguridad de las personas beneficiarias del PNIS.

4.1.1 Acuerdos colectivos e individuales

La ruta de acción del PNIS daba inicio con la suscripción de acuerdos colectivos en los que las comunidades en territorios afectados por la presencia de cultivos ilícitos manifestaban su voluntad de sustituirlos. Posteriormente, estos acuerdos se individualizaban para que cada familia formalizara los compromisos de erradicar voluntariamente y así activar la ruta de cumplimiento de los compromisos adquiridos también por parte de la institucionalidad.

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, Respuesta Oficio, 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).

4.1.2 Plan de Atención Inmediata (PAI)

Pagos de asistencia alimentaria inmediata

La programación de los pagos de asistencia alimentaria inmediata está compuesta por seis ciclos de pagos bimensuales de dos millones de pesos (\$2.000.000) cada uno, para un total de doce millones de pesos (\$12.000.000) correspondientes a doce meses de pago. El segundo pago solo ocurría después de la verificación de la erradicación voluntaria, por parte de Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC).

Con corte a marzo 31 de 2020, la DSCI reportó haber finalizado los 6 pagos a 6.659 familias en la subregión del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, 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.

Tabla 28. Ciclo de pagos asistencia alimentaria en la subregión de Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño

Municipio	1	2	3	4	5	6
Anorí	46	55	24	15	24	1.598
Briceño	26	3	10	24	54	2.118
Cáceres	104	1	20	-	4	1.326
Ituango	78	343	-	-	-	-
Tarazá	142	163	161	654	191	1.617

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la DSCI.

En cuanto a las verificaciones realizadas por UNODC, la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito indica que en el municipio de Anorí se reportaron un total de 1.496 hectáreas en el ejercicio de levantamiento de línea de base, del que se erradicaron voluntariamente 1.408, lo que implica una diferencia de 88 hectáreas entre las reportadas y las erradicadas. En Briceño se reportaron un total de 722 hectáreas en la línea base y se erradicaron 544 hectáreas, para una diferencia de 178 hectáreas. En el municipio de Cáceres se reportaron 987 hectáreas y con una diferencia de 63 hectáreas, se erradicaron 924 hectáreas. En Ituango fueron reportadas 574 hectáreas y se erradicaron 111, lo que implica una diferencia de 463 hectáreas entre las reportadas y las erradicadas; y, para el municipio de

Tarazá se reportaron 2.491 hectáreas y se erradicaron un total de 1.708 hectáreas, para una diferencia de 783 hectáreas (DSCI, Respuesta Oficio, 2020).

La anterior información permite observar que los municipios de la subregión con menor diferencia entre hectáreas reportadas y erradicadas son Anorí y Cáceres. Por su parte, la diferencia se incrementa considerablemente para Ituango y Tarazá, municipios que presentan el mayor número de familias suspendidas con 333 y 869, respectivamente.

Los retrasos en los pagos han sido fuente de preocupación de quienes firmaron acuerdos de sustitución voluntaria, ya que han expresado que sienten que la institucionalidad les falló, afectándoles directamente económicamente por la ausencia de recursos necesarios para sostenerse. Incluso, las demoras han derivado en manifestaciones por parte de los beneficiarios del Programa exigiendo el cumplimiento de lo acordado con el Gobierno Nacional y el cese de las erradicaciones forzadas por parte de la Fuerza Pública, lo que ha además de generar conflictividades también ha causado desplazamiento de familias.

Proyectos de seguridad alimentaria, asistencia técnica y proyectos productivos

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 con atención a 475 familias en la línea de proyectos de café. Cabe señalar que quienes se han acogido a proyectos cafeteros ven con satisfacción el apoyo recibido y el avance que han tenido en relación con otras líneas productivas o con otros municipios de la subregión del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño. No obstante, estos avances no se perciben de igual forma en la implementación de otros proyectos productivos en ese mismo municipio, como es el caso de los de cacao y aguacates. En el marco de este informe, la Procuraduría tuvo conocimiento de que algunos núcleos familiares 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.

En entrevistas realizadas por la Procuraduría, las comunidades beneficiarias del PNIS reportan falta de sincronización entre la asistencia técnica y los proyectos productivos, hecho que podría perjudicar directamente a las comunidades quienes sienten que la falta de orientación puede impactar el desarrollo de los proyectos a implementarse.

En entrevistas realizadas a autoridades entrantes se mencionaron algunos aspectos sobre los avances del PNIS en la zona que se deben tener en cuenta. Por un lado, preocupa que, según información aportada por la Alcaldía del municipio de Anorí, el día 7 de abril de 2020 se suspendieron los contratos de todo el equipo de trabajo de asistencia técnica integral, por causa de la emergencia sanitaria causada por el COVID19.

Por otro lado, otras administraciones municipales, dentro de las que se encuentra la Alcaldía de Cáceres, informaron que si bien los entes territoriales apoyan la implementación del PNIS, se requiere celeridad desde el nivel nacional en el desarrollo de los proyectos productivos de las familias que erradicaron sus cultivos, que permitan una colaboración con los programas de las entidades territoriales y que ayuden a gestionar los inconformismos que podrían derivar en un problema social mayor.

Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo - PISDA

Según lo contemplado en el Acuerdo de Paz, los PISDA se construirían a partir de las propuestas llevadas a las asambleas veredales del PNIS, para posteriormente discutirse en el marco de los planes municipales. Igualmente, cuando el PNIS coincidiera con el PDET, se debía adoptar la metodología del PDET y se contaría con la participación de las personas delegadas de las asambleas veredales del PNIS.

La Procuraduría General de la Nación identificó que el PNIS no desarrolló una metodología para la formulación de los PISDA y, por el contrario, no partió de una identificación clara de las iniciativas estratégicas para la sustitución y el desarrollo alternativo ni de los núcleos veredales donde se deberían focalizar.

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.

4.1.3 Instancias de participación

El Decreto 362 de 2018 se encarga de definir las instancias participativas territoriales de coordinación y gestión del PNIS creadas por el Decreto Ley 896 de 2017, a saber: i) Consejos Asesores Territoriales (CAT); ii) Comisiones Municipales de Planeación Participativa (CMPP); y iii) Consejos Municipales de Evaluación y Seguimiento (CMES). 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

Llama la atención que las comunidades perciben las instancias de participación como insuficientes, pues identifican que estas se han convertido en espacios de rendición de cuentas, de poca concertación y con poca frecuencia, con lo cual se está perdiendo la oportunidad de resolver problemas que probablemente mejoren la efectividad del Programa. Según información reportada por las personas beneficiarias del PNIS, los espacios de participación no cumplen con el objetivo por el que fueron definidos según el Decreto 362 de 2018, que reglamentó el Decreto Ley 896 de 2017.

Por último, cabe señalar que no se cuenta con información

clara sobre la participación de mujeres en las instancias de participación, ya que aunque se preguntó no se obtuvo respuestas específicas por parte de la DSCI. Al respecto, mujeres de las comunidades que suscribieron acuerdos de sustitución en la subregión del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño han expresado que se sienten muy poco reconocidas en los espacios de participación del PNIS e incluso invisibilizadas y excluidas. Por lo que definitivamente consideran que en el diseño e implementación del Programa nunca hubo enfoque de género, a pesar de afirmarse institucionalmente que sí lo hubo.

4.1.4 Seguridad de los beneficiarios del PNIS

En cuanto a las condiciones de seguridad de las personas beneficiarias del Programa, 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 a 89 víctimas, de las cuales 45 son por amenazas, 40 por homicidio, 2 por extorsiones, 1 de desplazamiento forzado y 1 por constreñimiento ilegal (FGN, Respuesta Oficio, 2020).

Del anterior balance, respecto al lugar de ocurrencia de los hechos, Antioquia cuenta con un total de 14 casos, distribuidos municipalmente de la siguiente forma: 2 en Anorí, 5 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, Respuesta Oficio, 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, con 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. Tal como se explicó en el subpunto 3.4 la situación de seguridad en la subregión sigue siendo compleja por la presencia de varios grupos al margen de la Ley y por la vulnerabilidad de la población ante este fenómeno, claramente señalado en los informes de riesgo presentados por la Defensoría del Pueblo, en especial los informes AT 037-17 y AT 002-19 que hacen expresa mención de los riesgos que tienen personas vinculadas al PNIS, miembros de Juntas de Acción Comunal y campesinos vinculados al proceso de sustitución de cultivos de uso ilícito y que se han materializado en homicidios y desplazamientos forzados.

Por su parte, la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación informó que se está construyendo un "Plan de Articulación de acciones de reforzamiento en seguridad para la población objeto del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos - PNIS", el cual establece los ejes y las líneas de acción que guían el desarrollo de políticas nacionales y territoriales para el mejoramiento de las condiciones de seguridad en los territorios de implementación del programa, y que contempla acciones de articulación interinstitucional; prevención; protección; y de manera transversal, enfoque diferencial y de género, generación de acciones novedosas e inclusión de medidas de base comunitaria pertinentes para la articulación a las rutas; además de acciones para promover la inclusión de enfoque de género y enfoque diferencial. En los ejercicios participativos de construcción del Plan, la Consejería la realización de 2 talleres con la presencia de 23 líderes en el departamento de Antioquia.

4.2 PROGRAMAS DE PREVENCIÓN DEL CONSUMO Y SALUD PÚBLICA

En el Acuerdo de Paz bajo la prevención del consumo y salud pública se incluyó la creación del Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas como una instancia de alto nivel para articular a las instituciones y coordinar un proceso participativo de revisión, ajuste y puesta en marcha de la política frente al consumo. Dicho programa debía estructurarse sobre los enfoques de derechos humanos, salud pública, diferencial y de género, con participación comunitaria y fundamentado en la evidencia.

El PMI contiene un total de 14 indicadores relacionados con las estrategias bajo las que se debe orientar la implementación de lo relativo a los programas de prevención del consumo y salud pública, de los que 8 pueden entenderse como territorializables. Para efectos del presente informe y, teniendo en cuenta la información aportada, se analizarán los siguientes indicadores:



Tabla 29. Indicadores PMI territorializables - Prevención del consumo y salud pública en la subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño.

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance del indicador
4	4.2	Prevención del Consumo y Salud Pública	Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas creado y en funcionamiento	D.292	Ministerio de Salud y Protección Social	Se creó la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas por medio de la Resolución 089 de 2019.
4	4.2	Prevención del Consumo y Salud Pública	Porcentaje de departamentos acompañados en la formulación y ejecución plena de planes departamentales para la promoción de la salud, prevención, atención del consumo de sustancias psicoactivas	D.295	Ministerio de Salud y Protección Social	La Secretaría Departamental de salud de Antioquia fue acompañada por el Ministerio de Salud en la formulación del plan de acción territorial con prioridades de política de salud mental y consumo de sustancias psicoactivas.
4	4.2	Prevención del Consumo y Salud Pública	Porcentaje de personas que reciben tratamiento por consumo de sustancias ilícitas	D.462	Ministerio de Salud y Protección Social	No se cuenta con información departamental ni municipal.
4	4.2	Prevención del Consumo y Salud Pública	Programa Nacional de Intervención Integral frente al consumo de drogas ilícitas, como una instancia de alto nivel, diseñado e implementado de forma consultada con las instancias de representación reconocidas (Plan de Desarrollo 2010-2014 y anexos; Subcomisión de Salud de la Mesa de Concertación con Pueblos y Organizaciones Indígenas; la Comisión Tercera de Protección Social; ICBF; Mujer, Género y Generación del Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades Negra, Afro, Raizal y Palenquera creada por Ministerio del Interior; y Mesa Nacional de Dialogo del Pueblo Rrom), para garantizar un enfoque étnico con pertinencia cultural y perspectiva de género, mujer, familia y generación.	D.E.9	Ministerio de Justicia y del Derecho y Ministerio de Salud y Protección Social	No se cuenta con información sobre las instancias étnicas que participaron en su diseño e implementación.
4	4.2	Prevención del Consumo y Salud Pública	Porcentaje de personas que reciben tratamiento por consumo de sustancias ilícitas	D.G.9	Ministerio de Salud y Protección Social	No se cuenta con información departamental ni municipal.

Fuente PMI, análisis a partir de reportes de entidades nacionales, territoriales y entrevistas, con corte a marzo 2020

Tabla 29. Indicadores PMI territorializables - Prevención del consumo y salud pública en la subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño.

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance del indicador
4	4.2	Prevención del Consumo y Salud Pública	Política Nacional de Reducción del Consumo de SPA, consultada con las instancias de representación reconocidas (Plan de Desarrollo 2010-2014 y anexos; Subcomisión de Salud de la Mesa de Concertación con Pueblos y Organizaciones Indígenas; la Comisión Tercera de Protección Social; ICBF; Mujer, Género y Generación del Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades Negra, Afro, Raizal y Palenquera creada por Ministerio del Interior; y Mesa Nacional de Dialogo del Pueblo Rrom), para garantizar un enfoque étnico con pertinencia cultural y perspectiva de género, mujer, familia y generación.	D.E.10	Ministerio de Salud y Protección Social	No se cuenta con información sobre las instancias de representación étnica que fueron consultadas para garantizar en enfoque étnico con pertinencia cultural y perspectiva de género, mujer, familia y generación.
4	4.2	Prevención del Consumo y Salud Pública	Política Nacional de Reducción del Consumo de SPA, implementada garantizando un enfoque étnico con pertinencia cultural y perspectiva de género, mujer, familia y generación.	D.E.11	Ministerio de Salud y Protección Social	El Plan de Acción en Salud del Departamento de Antioquia incluye un proyecto de Protección de la salud con perspectivas de género y enfoque étnico diferencial por un valor de \$954.677.000

Fuente PMI, análisis a partir de reportes de entidades nacionales, territoriales y entrevistas, con corte a marzo 2020

En el desarrollo y cumplimiento de los indicadores del PMI relacionados con la creación de la Política Nacional de reducción del consumo de SPA de forma participativa y con enfoque étnico, de género, mujer, familia y generación, a partir de la revisión de la política existente, se expidió la Resolución 089 de 2019 -Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas- a partir del planteamiento de cinco ejes:

- Fortalecimiento de los factores protectores frente al consumo de sustancias psicoactivas.
- Prevención de los factores de riesgo frente al consumo de sustancias psicoactivas.

- Tratamiento integral.
- Rehabilitación integral e inclusión social.
- Gestión, articulación y coordinación sectorial e intersectorial.

Según información del MinSalud, no se contó con participación de la Gobernación de Antioquia ni de municipios que hacen parte de la subregión del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño en la formulación de la Política Nacional de Prevención y Atención al consumo.

Lo anterior impacta directamente los indicadores temáticos del PMI orientados a asegurar participación en la Política Integral, además de los indicadores étnicos que buscan garantizar la participación de organizaciones indígenas, de mujeres, comunidades negras, Afro, Raizales, Palenqueras o pueblos Rrom.

En relación con el porcentaje de personas que reciben tratamiento por el consumo de sustancias psicoactivas, el MinSalud Social reportó que durante 2019 se atendieron 77.449 personas a nivel nacional (con corte a febrero de 2020), 53.425 (69%) son hombres y 23.717 (30,6%) mujeres. Sin embargo, y a pesar de que se solicitó información de la atención desagregada de forma departamental y municipal, esta no fue aportada por el MinSalud. 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%³⁹.

Respecto a los Planes de Acción Territorial con prioridades de política de salud mental y consumo de sustancias psicoactivas, el MinSalud informó que durante 2019 asistieron técnicamente a la secretaría departamental de Antioquia en su construcción. 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 y adicionalmente se formuló el documento guía de planeación territorial en la dimensión de convivencia social y salud mental.

Por su parte, el municipio de Amalfi reporta que, en enero de 2019, la Secretaría Seccional de Salud y Protección Social de Antioquia les socializó lineamientos para la formulación del componente de salud del Plan Operativo Anual de Inversiones del Plan de Desarrollo Territorial (COAI), el Plan de Acción en Salud (PAS) y el anexo técnico del Plan de Intervenciones Colectivas (PIC), haciendo énfasis en el desarrollo de acciones de prevención del consumo de sustancias activas bajo la dimensión de convivencia social y salud mental.

El municipio de Anorí, si bien informó no haber recibido ningún tipo de asistencia técnica para la formulación e implementación de acciones para reducir el consumo de SPA, incluyó estrategias para su abordaje en el Plan Territorial de Salud 2020-2023 y en el PIC 2020. Mientras que en Ituango la asistencia técnica fue dada por Carisma, cuyos insumos fueron tenidos en cuenta en la construcción del Plan de Acción de Política Pública en Salud Mental bajo la dimensión de convivencia social y salud mental.

Si bien se han reportado avances en la elaboración de lineamientos y en el acompañamiento del Ministerio de Salud en la formulación de estos, vale la pena destacar que debido a la declaratoria de emergencia sanitaria nacional a causa de la pandemia del COVID19, al momento de elaboración del presente informe no fue posible hablar con funcionarios o funcionarias del sector salud para ahondar en la implementación de planes y políticas públicas destinadas a prevenir el consumo de sustancias psicoactivas en los términos de lo acordado en el Acuerdo de Paz.

³⁹ Prevalencia vida: proporción de personas que consumieron una determinada sustancia alguna vez en la vida.

4.3 SOLUCIÓN AL FENÓMENO DE PRODUCCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE NARCÓTICOS

En materia de lucha contra la producción y comercialización de narcóticos el Acuerdo de Paz plantea el fortalecimiento de la judicialización, estrategias contra los activos involucrados en el narcotráfico y el lavado de activos, el control de insumos, estrategias de lucha contra la corrupción y espacios de diálogo con la comunidad internacional.

El PMI contiene un total de 13 indicadores relacionados con la solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos, de los cuales 6 pueden entenderse como territorializables. Teniendo en cuenta la información recibida por las entidades de todos los niveles, los indicadores a abordar son los siguientes:

Tabla 30. Indicadores PMI Territorializables - Fenómeno de producción y comercialización de narcóticos en la subregión de Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance del indicador
4	4.3	Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos	Estrategias territoriales que permitan el fortalecimiento y articulación de instancias y mecanismos de investigación y judicialización, formuladas	D.297	Ministerio de Justicia y del Derecho	A partir del diagnóstico del proyecto de "Fortalecimiento de la Territorialización de la Política Criminal contra el crimen organizado y efectividad de la Justicia Nacional", en 2020 se realizarán intervenciones para enfrentar focos de violencia causados por estructuras criminales en el departamento de Antioquia.
4	4.3	Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos	Mapeo del delito (informe) de la cadena de valor del narcotráfico, en todos los niveles incluyendo el regional, realizado	D.301	Ministerio de Salud y Protección Social	En 2017 se elaboró el Modelo piloto para la caracterización de la Cadena de Valor del Narcotráfico (CVN). En 2019, aplicó una versión ajustada de la metodología de caracterización para analizar el funcionamiento de la cadena de valor del narcotráfico en la Región del Urabá, la cual comprende los departamentos de Antioquia, Chocó y Córdoba.

Fuente PMI, análisis a partir de reportes de entidades nacionales, territoriales y entrevistas, con corte a marzo 2020.

Tabla 30. Indicadores PMI Territorializables - Fenómeno de producción y comercialización de narcóticos en la subregión de Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance del indicador
4	4.3	Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos	Estrategia para el fortalecimiento de capacidades de vigilancia y control a insumos y precursores de químicos utilizados frecuentemente en la producción ilícita de drogas, formulada e implementada	D.307	Ministerio de Justicia y del Derecho	Se elaboró la estrategia, pero se cuenta con datos territoriales sobre su implementación.
4	4.3	Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos	Acuerdos de cooperación voluntaria con usuarios de sustancias químicas controladas, elaborados	D.308	Ministerio de Justicia y del Derecho	Se elaboraron los acuerdos de cooperación voluntaria con usuarios de sustancias químicas controladas. No se cuenta con información desagregada para Antioquia o la Subregión.
4	4.3	Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos	Informes de estudios y protocolos que permitan la identificación de usos, frecuencias y lugares de demanda legal de insumos químicos, realizados	D.387	Ministerio de Justicia y del Derecho	Durante el primer trimestre de 2020 se elaboró un plan de trabajo para la realización del estudio de identificación de usos, frecuencias y lugares de demanda de las sustancias químicas se dirige a la caracterización de la comercialización de las sustancias químicas sin incluir al departamento de Antioquia.

Fuente PMI, análisis a partir de reportes de entidades nacionales, territoriales y entrevistas, con corte a marzo 2020.

Según el Primer Informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz de la Procuraduría, la Ruta Futuro -Política Integral para enfrentar el Problema de las Drogas, lanzada en 2018, orienta sus pilares 3 y 4 a desarticular y afectar las estructuras criminales y a afectar a las economías y rentas criminales, respectivamente. Aunque a la fecha de elaboración de este informe se contaba con el Plan de Acción de la Política, este no contaba con una desagregación del nivel territorial.

Según el Informe de Rendición de Cuentas de 2019, el Ministerio de Justicia elaboró el documento de soporte de la formulación del Proyecto de Inversión denominado “Fortalecimiento de la Territorialización de la Política Criminal contra el crimen organizado y efectividad de la Justicia Nacional”, que parte del reconocimiento de la necesidad de fortalecer las capacidades de las entidades del orden local en

materia de investigación y judicialización de los fenómenos delictivos asociados a la criminalidad organizada. El MinJusticia tenía previsto realizar estas intervenciones durante la vigencia 2020, sin embargo el inicio de su implementación se ha visto afectada debido a la emergencia sanitaria causada por el COVID19.

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.

Por último, teniendo en cuenta que los indicadores del PMI destinados a abordar la solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos son de difícil seguimiento a nivel territorial, es importante destacar la ausencia de información detallada en el plano municipal, ya que tanto en la información aportada por el Ministerio de Justicia como en los informes o documentos disponibles -como el Informe de Rendición de Cuentas- se encuentran datos únicamente para el nivel nacional.

4.4 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. Conclusiones

- El PNIS no se ha implementado de forma integral en la subregión del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño. Se observan importantes avances en el municipio de Briceño y retrasos que requieren de especial atención en el municipio de Ituango. Tampoco se ve una articulación entre el PNIS y los componentes de la Reforma Rural Integral en los términos establecidos en el Acuerdo de Paz, teniendo en cuenta que este establece una relación intrínseca entre estos dos puntos.
- Respecto a la asistencia técnica integral en la subregión, llama la atención que las comunidades beneficiarias del PNIS consideran que esta no se ha articulado con los proyectos productivos dado que estos últimos solo se han ejecutado en Briceño.
- De la experiencia del municipio de Briceño con la Federación Nacional de Cafeteros, se pueden extraer aprendizajes para el resto del país, ya que se destaca la articulación de diversos sectores y actores que pueden ser aliados para la implementación y, sobretodo, para la continuación de los proyectos de las personas que van avanzando en la ruta de implementación del PNIS.
- Si bien la emergencia sanitaria nacional causada por el COVID19 ha impactado en diferentes niveles a todos los sectores de la población, es importante que la institucionalidad no pierda la comunicación con las comunidades beneficiarias del PNIS a través de las instancias de participación del PNIS.

- En lo relativo al consumo de sustancias psicoactivas se resalta la importancia de la articulación de las entidades de los distintos órdenes, ya que esto asegura que los programas y políticas se construyan a partir de la realidad y la capacidad de la subregión. Para esto es fundamental contar con cifras municipales que permitan entender el contexto propio de consumo en el Bajo Cauca y el Nordeste Antioqueño para que desde las entidades territoriales puedan responder de forma eficiente.
- Con respecto al fenómeno de la producción y la comercialización de narcóticos se observa la importancia de seguir realizando esfuerzos orientados a abordar el fenómeno de forma integral en la subregión, teniendo en cuenta a todos los actores que intervienen en la cadena del narcotráfico para evitar que los intereses de los grupos interesados en la comercialización, instrumentalicen de las comunidades.

B. Recomendaciones

A la Agencia de Renovación del Territorio - Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito

- Establecer un plan de choque para acelerar la implementación del 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.
- Mantener las sesiones de las instancias de participación del PNIS como espacios de diálogo necesarios para la concertación entre las comunidades y la institucionalidad. Igualmente, es importante que en las instancias se asegure la participación efectiva de mujeres.

Al MinSalud

- 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.

Al MinJusticia y a las autoridades departamentales

- 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 Plan Marco de Implementación (PMI) contempla un total de 32 indicadores relacionados con los compromisos que contempla el Acuerdo de Paz respecto al punto de Víctimas, de los cuales 13 indicadores responden al ejercicio de transversalización de los compromisos del Acuerdo sobre pueblos y comunidades étnicas y 3 indicadores relacionados con la transversalización del enfoque de género.

La responsabilidad del cumplimiento de estos compromisos recae en su mayoría sobre entidades del orden nacional, si bien su ejecución tiene alcance territorial: en el caso de las entidades del SIVJNR, el componente territorial se identifica a través del análisis de variables como el despliegue territorial, la participación de víctimas y otros actores en los municipios priorizados, la articulación en territorio entre estas entidades, y

en general, acciones ejecutadas en estos municipios frente al cumplimiento de los objetivos misionales de cada una. Respecto a procesos de reparación colectiva, retorno y reubicación, el diagnóstico se enfoca en identificar acciones y retos respecto al avance de estos procesos en cada subregión. Conforme a lo advertido en la introducción de este informe, se referencian en este caso aquellos indicadores territorializables cuya implementación reporta o debe reportar resultados o acciones a escala territorial.



Tabla 31. Indicadores PMI territorializables – Víctimas en la subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance del indicador
5	5.1	Justicia	Jurisdicción Especial para la Paz creada y puesta en marcha	E.338	Ministerio de Justicia y del Derecho	Equipo territorial con sede en Medellín que ha desplegado en 2019 más de 98 actividades de información, difusión y participación de víctimas y otros sectores y ha apoyado la construcción de 5 informes por parte de víctimas.
5	5.1	Esclarecimiento de la verdad	Comisión para el esclarecimiento de la verdad, creada y puesta en marcha	E.341	Ministerio de Justicia y del Derecho	Equipo macroterritorial de Antioquia y Eje Cafetero que ha desarrollado en 2019 ejercicios participativos de pedagogía, esclarecimiento de la verdad y reconocimiento de víctimas e impactos del conflictos en poblaciones vulnerables.
5	5.1	Esclarecimiento de la verdad	Unidad de búsqueda para personas desaparecidas, creada y puesta en marcha	E.339	Ministerio de Justicia y del Derecho	Equipos con sede en Medellín y Montería con cobertura en subregión PDET. Construcción del Plan Regional de Búsqueda para el Magdalena Medio que involucra a municipios del Bajo Cauca Antioqueño
5	5.4	Contribución a la reparación	Porcentaje de municipios con planes de retorno y reubicación con medidas de seguridad implementadas	E.394	Ministerio de Defensa Nacional	Tres (3) municipios cuentan con planes de retorno y reubicación formulados: Nechí, Cáceres y Caucasia. La mayoría de los municipios de la subregión no cuenta con concepto de seguridad favorable para la formulación o implementación de estos planes.
5	5.4	Reparación colectiva en el fin del conflicto	Sujetos de reparación colectiva con Plan de Reparación Colectiva implementado	E.315	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas	De 17 sujetos de reparación colectiva, 3 se encuentran en fase de identificación, 7 en fase de alistamiento, 1 en fase de diagnóstico del daño, 2 en fase de diseño y formulación del Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRC) y 4 en fase de implementación y seguimiento.
5	5.4	Rehabilitación psicosocial	Centros regionales de atención a víctimas con acompañamiento psicosocial, en funcionamiento	E.318	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas	Centro Regional para la Atención a víctimas ubicado en el municipio de Caucasia y que, en el año 2019, reportó la atención de 172 personas.

Fuente PMI, análisis a partir de reportes de entidades nacionales, territoriales y entrevistas, con corte a marzo 2020.



PROCUREMOS
la paz

Tabla 31. Indicadores PMI territorializables – Víctimas en la subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance del indicador
5	5.1	Procesos colectivos de retornos de personas en situación de desplazamiento y reparación de víctimas en el exterior	Estrategia de fortalecimiento del programa de defensores comunitarios para el acompañamiento a procesos de restitución de tierras, retornos y reubicaciones y de víctimas en el exterior, implementada	E.325	Defensoría del Pueblo	La Defensoría ha desplegado defensores comunitarios con cobertura en municipios como Amalfi, Anorí, Remedios, Segovia, Caucasia, El Bagre, Cáceres y Nechí.
5	5.1	5.4.5. Procesos colectivos de retornos de personas en situación de desplazamiento y reparación de víctimas en el exterior	Comunidades acompañadas en su proceso de retorno o reubicación	E.324	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas	Durante la vigencia 2019, la UARIV implementó solo un esquema de acompañamiento de tipo comunitario para estos procesos de retorno y reubicación para el municipio de Cáceres (Anara).
5	5.1	5.4.5. Procesos colectivos de retornos de personas en situación de desplazamiento y reparación de víctimas en el exterior	Porcentaje de planes de retorno o reubicación concertados e implementados de manera efectiva en condiciones de dignidad, voluntariedad y seguridad	E.E.5	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas	De los 13 municipios PDET de esta subregión, tan solo 3 municipios cuentan con planes de retorno y reubicación formulados: Nechí, Cáceres y Caucasia.

Fuente PMI, análisis a partir de reportes de entidades nacionales, territoriales y entrevistas, con corte a marzo 2020.

Por medio del Decreto-Ley 588 de mayo de 2017 se crea la CEV, entendida como uno de los componentes extrajudiciales del Sistema encargado de contribuir al esclarecimiento de lo ocurrido en el marco del conflicto armado, promover el reconocimiento de las víctimas y de la responsabilidad de quienes participaron en el conflicto, promover la convivencia y contribuir a la no repetición de la violencia en el país. La Comisión cuenta con un periodo de 3 años para el cumplimiento de su misionalidad e involucra, como parte de su metodología, su despliegue territorial a través de Casas de la Verdad y enlaces territoriales, con el propósito de dar cumplimiento a sus objetivos misionales, facilitar una mejor comprensión de las dinámicas regionales del conflicto armado

y promover procesos de construcción de verdad y no repetición en los territorios.

La JEP es el componente del SIVJRNR encargado de administrar justicia a través de la investigación y sanción de las graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario. A través del Acto Legislativo 01 de 2017 y de disposiciones normativas posteriores como el Decreto 1592 de 2017 y la Ley 1922 de 2018, se establece



PROCUREMOS
la paz

que la JEP operará en todas sus actuaciones, procedimientos, decisiones y controles con observación de enfoques diferenciales y teniendo en cuenta la diversidad territorial, para lo cual desplegó oficinas en diferentes zonas del país.

Respecto a la UBPD, por medio del Decreto 589 de 2017, se dispone su funcionamiento por un periodo de 20 años como entidad de carácter humanitario y extrajudicial cuyo objeto es dirigir, coordinar y contribuir a la implementación de acciones humanitarias de búsqueda y localización de personas dadas por desaparecidas, así como la recuperación, identificación y entrega digna de aquellas personas dadas por desaparecidas que hayan fallecido. Según lo dispuesto, la UBPD tendrá un enfoque y presencia territorial que responda a las características de la victimización en cada territorio y población.

El Acuerdo de Paz contempla, de igual forma, el fortalecimiento de aquellas medidas que buscan la reparación integral de las víctimas, incluyendo los derechos a la restitución, a la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y la no repetición, con particular atención en los procesos de reparación colectiva, procesos de retorno y reubicación de personas en situación de desplazamiento y reparación de víctimas en el exterior, rehabilitación psicosocial y restitución de tierras.

5.1 ANTECEDENTES DE LA SUBREGIÓN PDET BAJO CAUCA Y NORDESTE ANTIOQUEÑO RESPECTO A LAS VÍCTIMAS

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 este total, 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. Algunos sujetos de la Subregión son el Corregimiento El Aro, el Corregimiento La Granja y el de la Comunidad de la Vereda Santa Lucía en Ituango; el de Fraguas y el de Comunidades Afrocolombianas de las Veredas El Cenizo, El Cristo, Mata y Casco Urbano de Machuca en Segovia; el del Corregimiento Puerto López, el de la Comunidad Zenú de Puerto López - Veredas Los Almendros y El Noventa, y el del Corregimiento Puerto López: Consejos Comunitarios de Villagrande, Chaparroza y Nueva Esperanza, en el Bagre; y de la Corporación Acción Humanitaria por la Convivencia y Paz del Nordeste Antioqueño "Cahucopana" en Remedios.

De igual forma, de los 13 municipios PDET de esta subregión, tan solo 3 municipios cuentan con planes de retorno y reubicación formulados: Nechí, Cáceres y Caucasia. Durante la vigencia 2019, la UARIV implementó solo un esquema de acompañamiento de tipo comunitario para estos procesos de retorno y reubicación referido al municipio de Cáceres (Anara) por un valor de \$95.252.740.

Respecto al despliegue territorial de las entidades del SIVJNR para los municipios PDET del Bajo Cauca y Nordeste



PROCUREMOS
la paz

Antioqueño, se identificaron los siguientes hitos. En el caso de la CEV, el despliegue territorial inició en el año 2019 tras la finalización de su periodo de preparación en noviembre de 2018; de los 28 espacios físicos que tiene dispuestos la Comisión a nivel nacional, la Comisión tiene cobertura en estos municipios PDET a través de las Casas de la Verdad ubicadas en Medellín y Apartadó que hacen parte de la Macroterritorial Antioquia y Eje Cafetero. Por su parte, la JEP inicia su cobertura en estos municipios a través de la llegada del enlace territorial de su Secretaría Ejecutiva en el segundo semestre de 2017 y del desarrollo de actividades de pedagogía y posicionamiento de la entidad a través de equipos de trabajo ubicados en la ciudad de Medellín.

En el caso de la UBPD, su despliegue territorial para los municipios de la subregión PDET se deriva de la activación, en mayo de 2019, de 10 equipos territoriales por todo el país, entre los cuales se incluyeron equipos ubicados en Rionegro (que posteriormente fue trasladado a Medellín) y Apartadó. De manera inicial, la labor de estos equipos estuvo enfocada en la generación de espacios de articulación para la identificación de aliados en lo territorial, del análisis de las características diferenciadas de la desaparición en estos territorios, los impactos en los lugares y para quienes lo habitan, del reconocimiento de experiencias previas, del acercamiento a personas, grupos, colectivos, organizaciones, entidades y organismos internacionales, y del estudio de las dinámicas pasadas y presentes del conflicto armado en estos municipios.

Como se verá a continuación, a juicio de la Procuraduría, al mismo tiempo que se reporta un número significativo de actividades por partes de las entidades del SIVJRNR y de aquellas encargadas de las medidas en materia de reparación

de víctimas priorizadas para este informe territorial, subsisten actualmente varios retos en la implementación de estas medidas relacionados con: (i) dificultades respecto a la cobertura de la acción institucional para la totalidad de los municipios PDET, (ii) condiciones de seguridad adversas para el despliegue territorial de las entidades del SIVJRNR y de las medidas de reparación previstas, y (iii) el rezago en la implementación de acciones referidas a procesos de retorno y reubicación y de reparación colectiva, aunado a las limitaciones de recursos y la necesidad de priorizar procesos activos desde hace varios años.

5.2 BALANCE TERRITORIAL RESPECTO A LAS ENTIDADES DEL SIVJRNR

5.2.1 Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición

Durante el año 2019 y lo que va corrido de 2020 (mayo), la Macroterritorial Antioquia y Eje Cafetero de la Comisión desplegó su trabajo con víctimas organizadas y no organizadas de la subregión del Bajo Cauca por medio de (i) actividades de pedagogía y diálogo social desarrolladas con las mesas municipales de víctimas que contaron con la participación de autoridades locales y líderes/as de víctimas de estos municipios, así como a través de (ii) espacios de construcción participativa como los eventos regionales preparatorios de los cuatro (4) Encuentros por la Verdad que realizó la CEV en 2019 y que contaron con la participación de víctimas del Bajo Cauca, y (iii) la realización de entrevistas individuales y colectivas a víctimas de estos municipios relacionadas con diferentes hechos victimizantes. Para el caso de municipios como Anorí,

la Comisión reportó un total de 31 entrevistas realizadas en las que se relacionaban 19 hechos victimizantes.

Espacios de alcance nacional como los Encuentros por la Verdad, enfocados al reconocimiento de las víctimas, de los impactos del conflicto y de responsabilidades, contaron con participación de víctimas del Bajo Cauca antioqueño, entre ellos, el Encuentro sobre los impactos del conflicto armado en niños, niñas y adolescentes celebrado en Medellín en noviembre de 2019 en el que participaron 55 víctimas del departamento de Antioquia y en el que se reconocieron hechos victimizantes como reclutamiento ilícito, homicidio, secuestro, desplazamiento, desaparición, confinamiento (daño colectivo) y destrucción y uso de escuelas por parte de actores armados; el Encuentro sobre la persistencia de las mujeres y familias buscadoras de personas desaparecidas, realizado en la ciudad de Pasto en agosto de 2019 y en el que participaron 27 personas del departamento de Antioquia; y el Encuentro sobre los impactos a las poblaciones campesinas en el marco del conflicto armado celebrado en Cabrera (Cundinamarca) en diciembre de 2019, en el cual participación de 9 víctimas del departamento.

Desde los equipos que trabajan en el departamento de Antioquia, la Comisión ha avanzado también en la construcción e implementación de un modelo de investigación sobre contextos y patrones explicativos del conflicto armado en relación con pueblos y territorios étnicos que supuso, para el departamento de Antioquia, la realización de cinco (5) procesos de pedagogía y diálogo con los pueblos étnicos para el esclarecimiento de la verdad en el que participaron 174 personas. El trabajo de la Comisión también se ha extendido a alcaldías y a la Gobernación en una estrategia, articulada con las otras entidades del Sistema, a través de instancias como el consejo departamental de paz y

del desarrollo de acciones de pedagogía y difusión coordinadas con entidades territoriales.

Como parte de su despliegue territorial en el Bajo Cauca, la Comisión se propuso abrir una Casa de la Verdad en el municipio de Caucaasia pero como consecuencia de la presencia y enfrentamiento de grupos armados al margen de la ley en estos municipios, particularmente del Clan del Golfo, de los 'Caparros' (escisión del Clan del Golfo), de las disidencias de las FARC y otros grupos de crimen organizado, así como de hechos de violencia de gran impacto contra las poblaciones de estos territorios (desplazamientos masivos, confinamientos, homicidios selectivos), no fue posible dar alcance a esta idea. En razón a la presencia de estos grupos, según la información recolectada, el trabajo con muchas de estas poblaciones ha sido difícil en razón al miedo y a posibles riesgos asociados a su participación dentro los mecanismos y espacios dispuestos por la Comisión. Por ahora, la estrategia de la Comisión para llegar a las poblaciones de estos municipios ha sido establecer alianzas con organizaciones locales o con experiencia en estos municipios como Justapaz y la Ruta Pacífica de Mujeres.

Respecto al cumplimiento de las metas establecidas por la Comisión para el año 2019, se registran varias actividades que contaron con la participación de víctimas del departamento de Antioquia, entre ellas, el trabajo de pedagogía con más de 700 maestros del departamento y la conformación de 34 grupos de voluntarios para toda esta zona; la realización de 6 espacios territoriales en el departamento para el fortalecimiento de capacidades para la convivencia territorial,

el mapeo de experiencias de convivencia y de conflictividades en el territorio y la puesta en escena de un diálogo participativo en el departamento referido a estos temas. Respecto al tipo de participantes en estas actividades, en su mayoría han sido víctimas, organizaciones territoriales y expertos, aun y cuando se destaca la baja participación de ex integrantes de las FARC u otro tipo de comparecientes ante la JEP en estos espacios.

En el caso del Nordeste Antioqueño, conforme a la información recolectada, la presencia del Clan Golfo y del ELN también ha limitado el alcance del trabajo de la Comisión, evidenciando la débil capacidad de las autoridades civiles para implementar medidas de seguridad y generar confianza con la población civil. De manera general, hasta la fecha no se han presentado casos de amenazas o riesgos contra personas que hayan participado en las actividades de la Comisión, si bien participantes de municipios como Segovia y Briceño han manifestado su preocupación por las condiciones de seguridad de estos municipios.

La cobertura y alcance de las actividades de la Comisión para la mayoría de municipios del departamento donde el conflicto armado se expresó (y actores armados siguen vigentes) y para población víctima y otros actores de estas zonas, sigue siendo uno de los principales retos en el trabajo diario de la Comisión según lo recogido por la Procuraduría. La articulación con las organizaciones sociales y con delegados del Ministerio Público en el territorio ha sido fundamental para facilitar la participación de las víctimas en las diferentes actividades de la Comisión, tanto para ejercicios de esclarecimiento de la verdad como frente a otros espacios de diálogo social. La Comisión viene adelantando, por ejemplo, un proyecto para llegar a la población del Bajo Cauca a través del sistema de radios comunitarias

que cuentan con cobertura en estos municipios. Para estos propósitos, la Comisión ha establecido también alianzas estratégicas con la Misión de Verificación de la ONU, la MAPP/OEA y otros actores locales que trabajan en los municipios del Bajo Cauca.

Así mismo, se ha estado gestando una agenda de trabajo conjunta con las entidades del Sistema tanto para posicionamiento político como de trabajo en terreno. Hasta 2019, el trabajo articulado con la Gobernación de Antioquia no contó con cobertura en los municipios del Bajo Cauca, si bien ya se están gestionando reuniones y un nuevo grupo de actividades de pedagogía con los nuevos mandatarios municipales y departamentales. Para el caso del trabajo con otros sectores como el empresarial, en 2020 los equipos de la Comisión se encuentran avanzando en la conformación de un comité asesor y de otras estrategias que permitan el acercamiento de este tipo de sectores al trabajo de la Comisión. Para 2019, la Comisión adelantó ejercicios de pedagogía con empresas como Empresas Públicas de Medellín (80 empleados) y Suramericana (400 empleados).

Conforme a la información recolectada por la Procuraduría, a la fecha, los principales retos identificados en relación con el cumplimiento de la misionalidad de la CEV comprenden: (i) la presencia activa de actores armados en los municipios del Bajo Cauca y el Nordeste que han limitado el trabajo de la Comisión y la participación de las poblaciones de esta subregión; (ii) la posibilidad de llegar a todos los municipios PDET de manera sistemática y facilitar la participación efectiva de víctimas

y a otros actores como la Fuerza Pública, empresarios y comparecientes ante la JEP, (iii) de manera particular, la Comisión no ha logrado una participación activa y sistemática de comparecientes, ya sea de integrantes de las FARC, fuerza pública o terceros civiles relacionados con estos municipios, en las actividades dispuestas por la Comisión.

5.2.2 Jurisdicción Especial para la Paz

El despliegue de la JEP en el departamento de Antioquia se da con la llegada del enlace territorial de la Secretaría Ejecutiva el 30 de junio de 2017 gracias al apoyo del Fondo Multidonante de Naciones Unidas, preparando el terreno para la llegada de otros equipos de la Jurisdicción a través de la interlocución con instituciones y organizaciones aliadas que trabajan en estos municipios PDET. En términos de cobertura, la JEP cuenta con un equipo ubicado en Medellín e inicialmente otro con sede en Apartadó que fue trasladado en 2018 para cubrir los departamentos de Córdoba y Sucre. Con la apertura en 2018 del Caso 004, se activó un nuevo equipo para la zona de Urabá. Para el caso de Nordeste antioqueño y particularmente para el municipio de Remedios, se reporta desde 2017 el desarrollo de actividades de pedagogía relacionadas con la misionalidad de la JEP que contaron con el apoyo de agencias de cooperación internacional.

Para finales de 2018, al mismo tiempo que la presencia a nivel nacional de la JEP se amplió, avanza también en Antioquia la entrada de equipos del Departamento de Atención de Víctimas y del Sistema Autónomo de Asesoría y Defensa, con el propósito de ampliar y ajustar la atención a las víctimas, de los comparecientes y de organizaciones de la sociedad civil que para ese momento se estaban acercando a la Jurisdicción. Para 2020, la oficina de Medellín está compuesta por 7 personas, si

bien la JEP reforzó para este año el equipo de enlaces territoriales para poder ampliar el trabajo en municipios del departamento a los cuales no ha podido llegar.

De acuerdo con las cifras presentadas por la entidad a corte de 2019, en el departamento de Antioquia se adelantaron un total de 66 actividades de difusión, pedagogía y producción relacionadas con la presentación de informes; 2.730 víctimas individuales atendieron los eventos de capacitación y difusión organizados por la entidad; 211 víctimas han recibido acompañamiento psico jurídico en diligencias judiciales; 475 víctimas han recibido asistencia material; 242 víctimas recibieron asesoría por parte del Departamento de Atención a Víctimas de la Jurisdicción; y se han identificado 10 potenciales organizaciones para la presentación de informes. Así mismo, se reporta un total de 6 jornadas de orientación sobre suscripción de actas y la suscripción de 59 actas de las 339 que se suscribieron a nivel nacional y 63 actividades de apoyo a la gestión territorial de las Salas de Justicia y el Tribunal de la Paz.

En materia de participación, una de las líneas de trabajo de la JEP en estos municipios PDET ha sido el despliegue de espacios de difusión y pedagogía acerca de la naturaleza y alcance del trabajo de la entidad en el que han participado víctimas, comparecientes, institucionalidad local y organizaciones de la sociedad civil. Para 2019, se registraron 98 actividades adelantadas por la entidad en materia de articulación, coordinación y gestión de recursos para fortalecer los procesos de información, difusión y participación de víctimas y otros sectores en las actividades de la JEP. Así mismo, en el 2019



se realizaron 43 eventos de difusión sobre la naturaleza del Sistema y la Jurisdicción, que reportaron la participación de 1.230 personas, entre ellas, víctimas, organizaciones defensoras de derechos humanos, de mujeres y organizaciones étnicas.

En cuanto a una segunda línea de trabajo, se realizaron varias jornadas de acreditación de víctimas de donde se recogieron 104 formularios de acreditación entre agosto y septiembre de 2019; adicionalmente se realizaron ejercicios de articulación con personeros y procuradores judiciales para el diligenciamiento de estos formularios. Según lo reportado, estas jornadas de acreditación sirvieron, adicionalmente, para recoger, por ejemplo, casos de víctimas de las FARC que no están organizadas y quieren entregar su relato a la Jurisdicción a través de acreditaciones individuales para macro casos como el 001. En tercer lugar, la Jurisdicción ayudó al proceso de construcción y presentación de cinco (5) informes construidos por víctimas dirigidos a la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad de la JEP.

Frente a la subregión PDET, a pesar de los problemas de cobertura y despliegue de actividades en esos municipios como consecuencia de la situación de seguridad y de priorización territorial de la Jurisdicción, se han generado acercamientos no solo con las autoridades locales, sino con las mesas de víctimas y organizaciones de víctimas de municipios como Ituango, Anorí y Valdivia. En el caso de líderes/as y comunidades del Bajo Cauca, la mayoría de actividades se han realizado desde Medellín, entre ellas, talleres adelantados con mujeres y organizaciones sociales para socializar el trabajo de la Jurisdicción.

De manera permanente, según la información recolectada, la Jurisdicción realiza un mapeo permanente del escenario

de riesgo para víctimas y comparecientes, de la mano de la MAPP/OEA, de la Misión de Verificación de ONU, Defensoría del Pueblo y organizaciones en el territorio, entre otros. De estas lecturas ha dependido la decisión de la JEP de llegar a varios de los municipios de la subregión PDET sin generar riesgos adicionales para la población participante. La comunicación permanente con líderes/as y organizaciones sociales en el territorio ha sido fundamental para evaluar las condiciones para el trabajo de la Jurisdicción en estos municipios: 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. Conforme a la información reportada por actores locales, se han registrado varios casos de amenazas contra exintegrantes de las FARC, especialmente en los municipios del Nordeste Antioqueño; para atender los temas de seguridad, la JEP ha trabajado de manera articulada con actores estratégicos como la Mesa Departamental de garantías para líderes/as y defensores/as de derechos humanos.

Respecto a la participación de comparecientes a la JEP, el equipo territorial de Antioquia evidencia el reto de atender un número considerable de ETCR y NAR a nivel nacional con un total de 11 espacios (4 ETCR y 7 NAR), además de un número significativo de terceros civiles. A la fecha, la JEP ha realizado escenarios difusión y pedagogía, y suscripción de actas en todos los ETCR y desde 2019, en los NAR ubicados en el departamento de Antioquia (Urrao, Frontino, Medellín, Yondó y Mutatá) en donde se encuentran los ex integrantes de FARC. En el caso de comparecientes de Fuerza Pública, la JEP ha trabajado con población ubicada en el Batallón Pedro Nel Ospina en Bello,

donde realizó suscripción de actas y adelantó ejercicios de pedagogía para explicar el régimen de condicionalidad, las rutas de participación, obligaciones de reparación, entre otras. Respecto a la realización y verificación de Trabajos, Obras y Acciones con contenido reparador-restaurador (TOAR) y el cumplimiento de régimen de condicionalidad, desde finales de 2017 y 2018, ex integrantes de las FARC reportaron la realización de acciones de convivencia y reconciliación en los municipios de Anorí y Remedios, sobre las cuales solicitaron su validación como acciones con carácter reparador.

Los principales retos identificados en relación la labor de la JEP en la subregión PDET Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, conforme a la información recolectada por la Procuraduría, están asociados con: (i) la dificultad de realizar actividades en los municipios PDET como consecuencia de la presencia de grupos armados ilegales en esta zona y los consecuentes riesgos de seguridad, (ii) las dificultades para avanzar en los ejercicios de construcción de informes en relación con las víctimas de estos municipios como consecuencia de la situación de seguridad y especialmente para el trabajo con víctimas no organizadas, (iii) los riesgos de seguridad de comparecientes, especialmente de los ex integrantes de las FARC ubicados en los municipios del nordeste antioqueño, y (iv) la necesidad de lograr mayor articulación y coordinación con autoridades departamentales y municipales para el desarrollo de las iniciativas de la entidad.

5.2.3 Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas

En mayo de 2019, la Unidad inició su despliegue territorial a través de la conformación de 17 equipos territoriales que tendrían la tarea de relacionamiento con actores estratégicos

para procesos como el intercambio de información, la recepción y apoyo a las solicitudes de búsqueda, y el fortalecimiento a la participación de víctimas en el marco de los procesos previstos por la Unidad. En mayo de 2019, la UBPD instaló una oficina territorial inicialmente en Rionegro que luego fue trasladada a Medellín con el objetivo de atender las necesidades de un gran número de víctimas de subregiones como el Oriente Antioqueño que residen en Medellín. Para el caso de los municipios de subregión PDET Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, la Unidad tiene cobertura a través de dos equipos territoriales: el equipo con base en Medellín que cubre los municipios de Amalfi, Anorí, Briceño, Ituango, Remedios, Segovia y Valdivia, mientras que el equipo territorial con sede en Montería, que inició actividades en diciembre de 2019, tiene cobertura en Cáceres, Caucasia, El Bagre, Nechí, Tarazá y Zaragoza.

Entre las actividades que se desarrollaron inicialmente se incluyen jornadas de pedagogía con familiares, organizaciones y comunidades buscadora, para la comprensión y acceso al mecanismo de búsqueda de personas dadas por desaparecidas, adelantadas en varias ciudades del país como Medellín, Montería, Pereira, Villavicencio, Neiva, Florencia, Tame y Bogotá, de la mano de organizaciones como la Corporación Reiniciar y el Movice. A marzo de 2020, de los 10.673 casos de cuerpos sin identificar que se encontraban registrados en todo el país, para el caso de Antioquia se reportaron un total de 1.056 de estos casos. Respecto al número de solicitudes de búsqueda realizadas en el departamento de Antioquia, de las 488 presentadas a esta fecha, se registran un total de 47 solicitudes en relación con los municipios de la subregión PDET desagregadas así: Amalfi (3),

Anorí (8), Briceño (1), Cáceres (2), Caucasia (3), El Bagre (3), Ituango (8), Remedios (2), Segovia (3), Tarazá (11) y Valdivia (3).

A pesar del escaso tiempo que lleva el despliegue territorial de la entidad, se han registrado también ejercicios de articulación interinstitucional con la Defensoría del Pueblo, Procuraduría y Personerías que comprenden: la participación en la Mesa Interinstitucional de Desaparición Forzada del Valle de Aburrá para la articulación de acciones de búsqueda de los desaparecidos de Hidroituango, reuniones de pedagogía y posicionamiento del mandato de la Unidad realizadas en Anorí y Amalfi, reuniones con la Procuraduría General para realizar pedagogía a los funcionarios de la PGN y avanzar en el seguimiento a las actividades misionales de entidades responsables del tema de desaparición forzada en el departamento.

Respecto a las actividades adelantadas por el equipo territorial con sede en Medellín, se destacan:

- La realización de acciones de pedagogía sobre la entidad con familiares de personas dadas por desaparecidas del municipio de Anorí, sus personeros municipales, diálogos iniciales con personas que buscan en estos municipios y coordinaciones para el fortalecimiento de la organización ORVIDA, la recepción de información y atención a familiares.
- Acciones de articulación y pedagogía con el secretario de gobierno, el enlace de víctimas y la personería del municipio de Amalfi, así como diálogos iniciales sobre cuatro solicitudes de búsqueda.

Para abril de 2020, el equipo territorial de Montería no había logrado ingresar todavía a los municipios del Bajo Cauca como consecuencia de la presencia de grupos armados ilegales en esta zona y de la necesidad de lograr el acompañamiento de

entidades y organizaciones reconocidas en el territorio. Sin embargo, algunas de las actividades reportadas y previstas en relación con estos municipios incluyen:

- Contactos virtuales con organizaciones con presencia en estos municipios como MAPP-OEA, OIM, Defensoría del Pueblo y organizaciones indígenas de Antioquia (de donde se prevé la participación de 30 personas de esta comunidad en actividades de pedagogía).
- Jornadas de pedagogía proyectadas con personeros de los seis municipios, enlaces de víctimas y defensores comunitarios.
- Jornadas de pedagogía proyectadas con 20 familiares de víctimas de desaparición forzada de los municipios de Caucasia y Zaragoza.
- Participación en la organización de jornadas de pedagogía, en alianza con la CEV, con las mesas municipales de víctimas de municipios como Caucasia, El Bagre, Tarazá, Cáceres y Nechí.

De igual forma, 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. En este sentido, se han desarrollado varias acciones humanitarias orientadas a la recolección de información sobre personas dadas por desaparecidas, así como de identificación de posibles lugares de disposición de cuerpos. Entre las actividades registradas se destacan: (i) la recolección de información con familiares de casos presentados en estos municipios, (ii) el relacionamiento con funcionarios de municipios como Remedios, (iii) la articulación con Misión de Verificación de ONU



para facilitar la entrada a municipios como Remedios y Segovia, (iv) la realización de contactos con enlace FARC en relación con el aporte de información de ex integrantes ubicados en el ETCR de Remedios, (v) la localización y caracterización de un lugar de disposición de cuerpos en Segovia, (vi) la georreferenciación de información y diálogos de ampliación de información.

Para el año 2020, las actividades previstas por la Unidad en estos municipios comprenden sesiones de pedagogía y recolección de información con los antiguos integrantes del Estado Mayor del Bloque Magdalena Medio de las FARC, así como la realización de visitas al cementerio comunitarios de Remedios. Conforme a la información recogida, el proceso de construcción del Plan Regional de Búsqueda ha permitido la construcción de confianza con la población (especialmente en el nordeste), ha facilitado la pedagogía sobre el trabajo de la Unidad y ha permitido la identificación de posibles lugares de ubicación de cuerpos gracias al trabajo con ex integrantes de las FARC y a la realización de 16 diálogos de ampliación y revisión del estado de avance de 30 solicitudes de búsqueda.

No obstante, algunos de desafíos que persisten para el trabajo de la Unidad en estos municipios se relacionan, hasta hoy, con la difícil situación de seguridad de la mayoría de los municipios PDET que ha impedido la constatación de la información aportada por JEP, FARC y organizaciones sociales en el Bajo Cauca. En el caso del Nordeste Antioqueño, parte de las dificultades para la recolección de información se asocian con las dificultades en la construcción de confianza y en la comprensión del carácter humanitario de la Unidad, además del tiempo transcurrido desde la ocurrencia del hecho, situación que ha dificultado el acceso a aportantes de información y el trabajo sobre solicitudes respecto a las cuales no existe ningún

antecedente institucional de búsqueda.

5.2.4 Articulación entre las entidades del SIVJNR

De acuerdo con la información recolectada, en 2019 se realizaron al menos 16 acciones articuladas entre las entidades del Sistema que incluyeron reuniones y jornadas de difusión y pedagogía en colegios, universidades y organizaciones de víctimas, sobre la misionalidad de las entidades Sistema, con particular énfasis en el proceso de construcción de informes para la CEV y para la JEP.

Como resultado de este trabajo, a partir de la información recogida, las entidades han planteado la necesidad de hacer un uso eficiente de recursos para poder cubrir más territorios, facilitar mayor participación de víctimas y otros sectores de manera segura y llevar mensajes unificados como Sistema. Por ahora, parte del trabajo conjunto como entidades ha incluido la pedagogía acerca de cómo las víctimas pueden acercarse y aportar de manera diferenciada a cada una de las entidades del Sistema para el cumplimiento de sus funciones. Entre otros hechos concretos presentados, se incluye el trabajo de la UBPD y la CEV en la organización de jornadas de trabajo con las mesas municipales de víctimas de municipios como El Bagre, Cauca, Cáceres, Nechí y Tarazá.



5.3 BALANCE TERRITORIAL RESPECTO A MEDIDAS DE REPARACIÓN PRIORIZADAS

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. La UARIV reporta actualmente un total de 3 planes de retorno y reubicación formulados y aprobados que corresponden a los municipios de Nechí, Cáceres y Caucasia. De acuerdo con el ejercicio de levantamiento poblacional realizado para estos municipios, en el caso de Anorí se relacionan 70 familias que comprenden un total de 350 personas; en el caso de Caucasia, se relacionan 352 personas del Corregimiento La Ilusión (96 familias), mientras para el corregimiento Margento se relacionan un total de 73 familias que comprenden 242 personas; en el caso de Nechí, 195 personas están referenciadas dentro de estos procesos.

Para el año 2019, en el marco de estos planes, se realizaron diálogos comunitarios para los municipios de Caucasia y Cáceres, con la finalidad de revisar las acciones priorizadas por la comunidad e identificar cuáles se habían cumplido y cuáles permanecían pendientes. Así mismo, en este año, se ejecutaron dos (2) esquemas especiales de acompañamiento de tipo comunitario solo para el municipio de Cáceres que comprendían la dotación de muebles y equipos tecnológicos para el Centro Educativo Rural Vereda Anara, cuyo valor fue de \$95.252.740. Para los otros diez (10) municipios PDET, no se portaron actividades en materia de retorno y reubicación.

En relación con los procesos de reparación colectiva, tal y como se mencionó con anterioridad, existen 17 sujetos de

reparación colectiva, entre ellos, aquellos que cuentan con comités de impulso o grupos de apoyo conformados como el de la Corporación Acción Humanitaria por la Convivencia y Paz del Nordeste Antioqueño "Cahucopana" en Remedios; el Corregimiento El Aro, el Corregimiento La Granja y el de la Comunidad de la Vereda Santa Lucía en Ituango; el del Corregimiento Puerto López, el de la Comunidad Zenú de Puerto López - Veredas Los Almendros y El Noventa, y el de los Consejos Comunitarios del Corregimiento Puerto López: Consejos Comunitarios de Villagrande, Chaparrosa y Nueva Esperanza, en el Bagre; y de la Corporación Acción Humanitaria por la Convivencia y Paz del Nordeste Antioqueño "Cahucopana" en Remedios; y el de Fraguas y el de Comunidades Afrocolombianas de las Veredas El Cenizo, El Cristo, Mata y Casco Urbano de Machuca en Segovia.

De estos 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 de diseño y formulación del Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRC) y 4 en fase de implementación y seguimiento. Respecto a los cuatro 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: el proceso de implementación del PIRC del sujeto del corregimiento de Puerto López en El Bagre, reconocido desde 2013, presenta un nivel de avance del 34%, que resulta bajo, en parte y según lo reportado, como resultado de su ubicación en zona de reserva forestal; el PIRC de la comunidad Zenú de Puerto López, reconocida como sujeto

desde 2014, presenta un nivel de avance del 9%; el PIRC de los Consejos Comunitarios del Corregimiento de Puerto López cuentan con un avance 13%, siendo reconocidos como sujetos desde 2014; el PIRC de la Corporación Acción Humanitaria por la Convivencia y Paz del Nordeste Antioqueño "Cahucopana" en Remedios, reconocida como sujeto en el año 2017, cuenta con un porcentaje de avance del 5%.

En materia de atención psicosocial, a pesar de la falta de recursos advertida por entes territoriales para este proceso, actualmente se encuentra en funcionamiento y bajo custodia del ente territorial un Centro de Regional para la Atención a víctimas ubicado en el municipio de Caucasia y que, en el año 2019, reportó la atención de 172 personas. En relación con la totalidad de municipios del PDET, 782 personas recibieron atención psicosocial, lo que representa una disminución frente a la cifra de 2018 que fue de 1.080, pero que representa un leve repunte frente a las 695 personas atendidas en el año 2017. Así mismo, para el acompañamiento a los procesos de restitución de tierras y retornos y reubicaciones en estos municipios PDET, la Defensoría ha desplegado defensores comunitarios para municipios como Amalfi, Anorí, Remedios, Segovia, Caucasia, El Bagre, Cáceres y Nechí.

Entre los principales retos para la implementación y avance estas medidas en estos municipios, a juicio de la Procuraduría, se identifican dificultades asociadas a condiciones de seguridad adversas y limitaciones de recursos que afectan el despliegue y avance tanto de los procesos de reparación colectiva como de los procesos de retorno y reubicación. Así mismo, se requiere 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.

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 de reparación con la implementación de las iniciativas priorizadas en los ejercicios participativos PDET 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 en proceso de implementación (aprobadas o en ejecución) que coinciden con la iniciativas priorizadas en el proceso PDET.

5.4 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. Conclusiones

- A pesar de los avances y esfuerzos realizados por las entidades del SIVJRNR para trabajar con las poblaciones de los municipios del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, persisten varias limitaciones para su despliegue, 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. Dichas condiciones de seguridad adversas obstaculizan también, hasta hoy, el avance de procesos de retorno y reubicación y de reparación colectiva activados desde hace varios años.

- Aun y cuando un buen número de actividades de pedagogía y posicionamiento de las entidades del SIVJRNR ha sido posible en varios de estos municipios, aún queda un largo camino por recorrer en función de garantizar la participación efectiva de víctimas, comparecientes y otros actores en el territorio, y facilitar aportes sustanciales por parte de estas poblaciones respecto a la misionalidad de cada una de estas entidades. La ausencia de acciones por parte de estas entidades para 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 afianzar la labor de cada entidad en el territorio y consolidar espacios de participación seguros para quienes son convocados y para las entidades que convocan. Parte del afianzamiento del trabajo de estas entidades pasa por el fortalecimiento de la estrategia de relacionamiento y trabajo conjunto con comparecientes ante la JEP y con otros sectores sociales que tienen la posibilidad de realizar aportes importantes para el esclarecimiento de la verdad y frente a la no repetición del conflicto armado como partidos políticos, empresarios, Fuerza pública, entre otros.
- Además de los retos en materia de seguridad, cobertura y de aquellos propios de la emergencia sanitaria asociada al COVID19, los procesos de retorno y reubicación y de reparación colectiva requieren también de la debida articulación con autoridades civiles del orden municipal y departamental, de manera que atiendan las necesidades de la población víctima de estos 13 municipios PDET, y fortalezcan aquellas acciones orientadas a la reparación individual y colectiva de las víctimas en este territorio. La morosidad en los procesos

de reparación individual y colectiva en estos municipios debe ser superada a través nuevos ejercicios de priorización, gestión de recursos y generación de medidas orientadas a contrarrestar los factores generadores de riesgo en estos municipios que afectan el desarrollo de estos procesos.

B. Recomendaciones

A las entidades del SIVJRNR,

- A la CEV, redoblar esfuerzos y estrategias para ampliar su labor en la totalidad de municipios PDET y avanzar en la convocatoria a víctimas y otros sectores sociales como empresarios, integrantes de Fuerza Pública y líderes/as políticos territoriales, para su participación en las diversas iniciativas que adelanta en materia de diálogo social.
- A la CEV, generar mayores esfuerzos orientados a facilitar el aporte a la verdad y el reconocimiento de responsabilidad de comparecientes ante la JEP ubicados en los municipios PDET o en los ETCR y NAR existentes en el departamento.
- A la CEV, fortalecer los procesos de reporte de actividades y de participación de víctimas, comparecientes y otros sectores en relación con los municipios de la subregión PDET.
- A la JEP, avanzar en la coordinación y gestión de apoyos que faciliten la entrada y el trabajo con las comunidades de los municipios PDET.
- A la JEP, impulsar los procesos de solicitud y validación de acciones con contenido reparador adelantadas en los municipios de la subregión PDET, de cara al cumplimiento del régimen de condicionalidad de los comparecientes ante la JEP.

- A la UBPB, fortalecer el despliegue territorial y el trabajo realizado para aquellos municipios PDET que reportan los mayores niveles de victimización en relación con el objeto de la entidad, avanzando en el diagnóstico del número de personas desaparecidas y en la activación de acciones de búsqueda correspondientes.

A la UARIV,

- Priorizar y fortalecer los procesos de reparación colectiva relacionados con los municipios de la subregión PDET, con particular énfasis en aquellos procesos activados desde hace más de 5 años.
- Avanzar en el proceso de acompañamiento y apoyo a la formulación de los planes de retorno y reubicación en aquellos municipios PDET que todavía no cuentan con uno, en coordinación con entes territoriales y Fuerza Pública, y gestionar nuevas acciones de acompañamiento comunitario a dichos procesos.
- Avanzar en el desarrollo de ejercicios de articulación con la Agencia para la Renovación del Territorio (ART) para facilitar la priorización de las iniciativas de los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC) en el marco de la implementación del PATR de esta subregión.

A las autoridades municipales y de departamento,

- Acompañar y hacer seguimiento, según corresponda, a los procesos de retorno y reubicación previstos para los municipios de la subregión PDET.
- Fortalecer las medidas orientadas a generar condiciones de seguridad y protección que faciliten la participación de víctimas y otros sectores sociales en las actividades desplegadas por las entidades del SIVJRNR, así como para

la implementación de procesos de reparación colectiva y de retorno y reubicación.

- Participar y acompañar los espacios de difusión y diálogo social adelantados por las entidades del SIVJRNR, y gestionar apoyos que permitan la participación amplia y oportuna de las víctimas y comparecientes ante la JEP en las actividades previstas por dichas entidades.



PROCUREMOS
la paz

6. IMPLEMENTACIÓN, VERIFICACIÓN Y REFRENDACIÓN



PROCUREMOS
la paz

6. IMPLEMENTACIÓN, VERIFICACIÓN Y REFRENDACIÓN

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).

6.1 PRINCIPIOS GENERALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN

El Acuerdo de Paz menciona 11 principios que deben tenerse en cuenta en la implementación, como todos los principios de una norma o una política pública, estos son axiomas que deben considerarse en todos los contenidos de la implementación, o por lo menos donde, debido al contexto, sea necesaria su inclusión. Los principios no deben darse por sentados, sino que la implementación del Acuerdo de Paz debe llevar consigo la intencionalidad de llevarlos a la realidad donde no existan, de ahí su importancia en la práctica.

La primera observación es que es escasa la referencia a los principios en la información tanto del nivel nacional como del territorial que se remitió para la elaboración de este informe. Si bien es cierto no es una obligación que los incluyan todos, sumaría mucho en términos de la integralidad del Acuerdo de Paz que los principios estén presentes en la programación y ejecución de los compromisos de las entidades.

Para la Procuraduría, en Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño 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.

En el caso del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño no es evidente el desarrollo de principios como el fortalecimiento y articulación institucional. Si bien las menciones a la articulación y coordinación son recurrentes en los informes institucionales, los 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. Lo mismo sucede con organizaciones sociales que manifiestan ser constantemente convocadas a distintos espacios de información, programación, planeación, priorización, pero a la larga no ven los resultados.

Tampoco es evidente la manera en que se desarrollan principios como la eficacia, la eficiencia, la idoneidad o la priorización. La inexistencia de una planeación organizada y articulada de la implementación de todos los componentes del Acuerdo de Paz pertinentes en la Subregión lleva a que se tenga una gestión dispersa, poco efectiva y que a la vez podría ganar mucho en eficiencia.

6.2 PLAN MARCO DE IMPLEMENTACIÓN Y PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL (PDET)

Durante la elaboración del informe, la Procuraduría identificó que es necesario que tanto en la planeación como en la implementación se tengan en cuenta criterios para la territorialización del Acuerdo de Paz. Dentro de estos criterios se encuentran: i) la identificación de aquellas intervenciones

que, aunque sean competencia del Gobierno Nacional, deben ejecutarse y materializarse en los territorios; ii) la identificación de los compromisos derivados de la competencia que tienen los gobiernos departamentales y municipales frente al cumplimiento del Acuerdo de Paz; y iii) la identificación de otras iniciativas que se están implementando en los territorios que no hacen parte del PMI, pero son importantes para el avance en el cumplimiento del Acuerdo de Paz. El enfoque territorial no se puede quedar solo en un enunciado, pues de hecho hoy agencias internacionales han dado un alcance concreto a este término que es el que se recomienda implementar⁴⁰.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Procuraduría encontró que el Plan Marco de Implementación aún no cuenta con suficiente detalle para hacer seguimiento a la dimensión territorial del Acuerdo de Paz. Esta es una falla importante ya que, si el instrumento marco de implementación y seguimiento se limita a los clásicos seguimientos de la planeación sectorial, difícilmente contará con incentivos para que los estos últimos se comprometan de manera concreta con acciones y recursos en cada uno de los territorios.

⁴⁰ De acuerdo con la FAO, el Enfoque Territorial Rural tiene 5 elementos comunes: 1) Definición del territorio como un espacio socialmente construido y, por ende, como un conjunto de estructuras, instituciones y actores, más que como una geografía con determinadas condiciones físico-biológicas; 2) Reconocimiento de la diversidad sectorial de la economía rural, incluyendo las actividades agrícolas en el sentido amplio, pero también otras actividades primarias, los servicios y las manufacturas e industrias; 3) Valorización del papel de los espacios urbanos y de las relaciones rurales-urbanas. Se proponía que el espacio de las políticas de desarrollo rural debía abarcar la interdependencia entre lo rural y lo urbano. Esta constatación incluye reconocimiento del papel cada vez más importante e influyente de actores, relaciones y actividades que tienen residencia en el segmento urbano de los territorios rurales-urbanos; 4) Las estrategias y programas de desarrollo de cada territorio, deben pensarse, construirse y conducirse desde abajo, desde el territorio, aunque en diálogo e interacción con las dinámicas supra-territoriales de todo tipo, y con apoyo de políticas nacionales que creen los incentivos para la coordinación entre actores en torno a una visión de futuro transformadora. La razón que justifica esta centralidad de los actores territoriales, es el reconocimiento de que cada territorio es una construcción social única y diferente de los demás. Cada estrategia o programa de desarrollo territorial no tiene otra opción que internalizar esa particularidad del territorio, y ello no se puede hacer sino desde el territorio mismo; 5) La estrategia y el programa de desarrollo de cada territorio, incluye la construcción de un actor territorial colectivo. Se entiende que en cada territorio hay una diversidad de actores con intereses particulares y, muchas veces, contrapuestos y en pugna. La estrategia de desarrollo territorial no puede ser una sencilla suma de intereses particulares, y, menos aún, la imposición de las prioridades de algún actor en particular con más poder. La construcción de una agenda territorial supone un actor territorial colectivo que exprese dicho programa de desarrollo y una cierta coordinación de las perspectivas de los actores individuales o sectoriales alrededor de una visión de futuro formalizada y exigible. En: Berdegue, J.A. y Favareto, A. 2019. Desarrollo Territorial Rural en América Latina y el Caribe. 2030 - Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe, No. 32. Santiago de Chile. FAO.

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 de Paz en sus 13 municipios. Para obtener alguna información, fue necesario requerir datos muy precisos a cada una de las entidades nacionales que tienen compromisos generales en el PMI, encontrando que muchas de estas no tienen disponibilidad de estos. En efecto, los avances que presentan los sectores en territorios PDET están obedeciendo más a programaciones ya existentes o a las intensas gestiones de gestión por parte de la Consejería de Estabilización y la Agencia para la Renovación del Territorio; pero en ningún caso se están dando porque desde el PMI se de la directriz o porque sea iniciativa general en todos los sectores de gasto.

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 SIIPO.

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 que se avanzó con obras PIC y se han implementado varios proyectos que coinciden con las iniciativas del PATR en la Subregión, 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. A la fecha de publicación de este informe ya se contaba con un

piloto de la Hoja de Ruta Única para Catatumbo, más no así para la presente subregión. En cualquier caso, es importante anotar que la Hoja de Ruta Única o el instrumento equivalente recoja, además del PDET, los compromisos con sustitución de cultivos, reincorporación y reparación a las víctimas, por lo menos, para poder hablar sino de una implementación integral por lo menos si articulada y coordinada.

6.3 MEDIDAS PARA INCORPORAR LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS ACUERDOS CON RECURSOS TERRITORIALES

El Acuerdo de Paz estableció que debían tramitarse reformas normativas con el fin de que los planes de desarrollo departamentales y municipales incorporaran medidas para garantizar la implementación de los acuerdos. En esencia eso significaba reformar la Ley 152 de 1994, lo cual no se realizó. Por este motivo, ni los planes de desarrollo que se estaban ejecutando entre 2016 y 2019 tenían un sustento legal para incluir estos compromisos, ni los planes que se acaban de formular estaban obligados a incluir compromisos del Acuerdo de Paz.

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.

Por otro lado, desde finales de 2019 y durante el primer semestre de 2020, la ART acompañó los empalmes y formulación de planes de desarrollo territorial con el fin de fortalecer a estas entidades y articular estos instrumentos con las iniciativas PDET. La Procuraduría también emitió recomendaciones para la inclusión de los compromisos del Acuerdo de Paz en los procesos de empalme, a través de la Directiva 009 de 2019, y en los planes de desarrollo, a través de la Directiva 007 de 2020. Gracias a estos esfuerzos en la subregión del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, la totalidad de municipios y el departamento efectivamente incluyeron en sus planes, en mayor o menor medida, referencias al PDET y/o compromisos concretos con algunos pilares o iniciativas. Este es un avance importante en términos de la apropiación de los compromisos PDET por parte de los gobiernos territoriales.

Como ejemplo de lo anterior se identificó que el plan de desarrollo “Juntos por Remedios”, aprobado mediante el Acuerdo 007 del 31 de mayo de 2020, establece en su artículo primero el compromiso del municipio con la implementación del

PDET y con la política de paz con legalidad y en las matrices que contienen los proyectos del plan, se menciona el tema de paz con respecto al consejo territorial, las víctimas y la búsqueda de desaparecidos. De igual forma, en el plan de desarrollo de Amalfi se incluyen compromisos de paz en la línea estratégica 4, denominada Alianza por la seguridad y reconciliación, con dos programas específicos “Programa de reconciliación para la paz” y “Programa Amalfi laboratorio de paz”. La articulación con el PDET se incluye en la línea estratégica 5 denominada Alianza por un buen gobierno.

Por su parte, Cáceres, que aprobó su plan por medio del Acuerdo 05 del 05 de junio de 2020, dedica toda la Línea 5 del plan de desarrollo a los temas de paz y reconciliación. Esta línea se denomina “Seguridad, justicia y construcción de paz” y hace énfasis en víctimas, derechos humanos y convivencia. Asimismo, el municipio se compromete a apoyar la implementación del PDET, y lo incluye en todas las líneas de estrategias de acuerdo a los contenidos de los pilares del PATR

Es decir, de una u otra forma los municipios tienen la obligación de atender esos temas, y los atrasos históricos en ellos no se ha dado, necesariamente, por falta de voluntad política de alcaldes y gobernadores sino por varias circunstancias identificadas en los diagnósticos de los PDET, siendo la debilidad institucional territorial, la presencia del conflicto y la escasa llegada de la oferta nacional, algunas de las más significativas.

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 PDET. Mas allá de los planes de desarrollo, los PDET cobran gran valor porque deben ser el instrumento para que lleguen más inversiones. 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. De acuerdo con entrevistas realizadas por la Procuraduría a las administraciones entrantes en esta subregión, se evidenció que municipios y departamentos están comprometidos y le siguen apostando al PDET, sin embargo, necesitan mayor claridad con respecto a la cogestión y cofinanciación de la nación en temas como salud, educación, agua potable y en general todos los temas del sector desarrollo rural. Ese es el incentivo real y la posibilidad de que estos territorios efectivamente puedan dar un salto en mejorar las condiciones de vida.

Uno de los valores agregados del PDET es que funcionen como el dispositivo para canalizar más inversiones de los sectores de gasto nacional, que se articulen con los recursos del SGP en el territorio y se complementen con recursos de regalías. En esencia, como se está planteando la gestión, los PDET se terminarán financiando con recursos del SGP y algunos recursos de regalías que serían los únicos recursos nuevos para el territorio. Aunque es necesario aclarar que el acceso real a recursos de regalías depende tanto de procesos y trámites, como de competencia por recursos en el caso del OCAD Paz.

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.

6.4 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. Conclusiones

- Los principios para la implementación del Acuerdo no se están teniendo cuenta en las acciones de programación e implementación. Hay una redundancia en instrumentos de planeación y se presentan agendas paralelas sin mayor articulación que impiden ver mayores avances.
- No se cuenta con un instrumento que centralice y articule la implementación del Acuerdo en el territorio. Por gestiones de la ART en los planes se incluye alusiones a la Hoja de Ruta, pero al indagar puntualmente por la forma de implementación de este instrumento ni los representantes en territorio de esta entidad, ni los gobiernos municipales tienen claro cómo y cuándo se activará este instrumento.
- El PMI no cumple una función de planeación, no tiene alcance territorial y su función como instrumento de seguimiento no permite identificar los avances o cuellos de botella en territorios como el Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño.
- La demora en la expedición de los Planes Nacionales Sectoriales muestra una baja prioridad de este tema para varios sectores de gasto del gobierno y representa un vacío protuberante en la implementación del Punto 1 del Acuerdo.

- Si bien es cierto los planes de desarrollo de los municipios y departamento de esta subregión incluyen temas de paz y en especial menciones al PDET, no es clara su financiación y la concurrencia de recursos del Presupuesto General de la Nación.

B. Recomendaciones

Al Departamento Nacional de Planeación y la Consejería de Estabilización:

- 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.
- Cada Región PDET debe contar, de manera inmediata, con un instrumento que centralice y articule los distintos instrumentos y agendas, con los recursos y compromisos de sectores nacionales de gasto y de las entidades territoriales,

esto con el fin de tener una implementación articulada y coordinada de todos los temas pertinentes del Acuerdo.

A los municipios de la Subregión del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño y a la gobernación de Antioquia:

- 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 PARA LA SUBREGIÓN



PROCUREMOS
la paz

7. CONCLUSIONES GENERALES PARA LA SUBREGIÓN

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 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 SIVJNRN 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.



PROCUREMOS
la paz



BIBLIOGRAFÍA



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACIÓN

PROCUREMOS
la paz

- Agencia de Renovación del Territorio. (2018). Plan de Acción para la Transformación Regional del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño . Obtenido de http://www.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes_estrategicos/planes_de_accion_para_la_transformacion_regional_pat
- Cámara de Comercio Medellín. (2019). Perfiles socioeconómicos de las subregiones de Antioquia.
- CEDE. (2020). Datos CEDE. Obtenido de Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes.
- Consolidación, C. P. (2020). Informe No. 21 PNIS.
- Consolidación, C. P. (2020). Informe No. 21 PNIS.
- Corte Constitucional de Colombia. (2017). Sentencia C-174. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-174-17.htm>
- DANE. (2013). Indicador de importancia económica municipal.
- DANE. (2014). Censo Nacional Agropecuario 2014. Bogotá, Colombia.
- DANE. (2014). Estadísticas Vitales. Obtenido de Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
- 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>
- DANE. (2020). Geoportal DANE. Obtenido de DANE: <https://geoportal.dane.gov.co/>
- Defensoría del Pueblo. (2016). Problemática humanitaria en la región pacífica colombiana. Obtenido de Defensoría del Pueblo: <https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Informepacificoweb.pdf>
- Defensoría del Pueblo. (2017). Informe de riesgo No.010-017 A.I.
- Defensoría del Pueblo. (2018). Alerta temprana No. 026-18.
- Defensoría del Pueblo. (2018). Informe especial: Economías ilegales, actores armados y nuevos escenarios de riesgo en el posacuerdo. Obtenido de Defensoría del Pueblo.
- Departamento Nacional de Planeación. (2020). Base de Gestión de Proyectos. Obtenido de <http://maparegalias.sgr.gov.co/#/proyectos>
- Departamento Nacional de Planeación. (15 de Mayo de 2020). Base de Gestión de Proyectos. Obtenido de <http://maparegalias.sgr.gov.co/#/proyectos>
- Departamento Nacional de Planeación. (2020). Sistema integrado de Información para el Posconflicto. Obtenido de <https://siipo.dnp.gov.co/pilar/1>
- DNP - DDDP. (s.f.). Desempeño fiscal. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación.
- DNP - Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional. (2019). 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 - GPE. (2015). Índice de Incidencia del Conflicto Armado.
- DNP. (2014). Misión para la transformación del campo colombiano.
- DNP. (2016). Criterios generales Programa Nacional de Delegación de Competencias Diferenciadas. Obtenido de DNP: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Metodolog%C3%ADa%20Criterios%20Generales%20sept%202016.pdf?Web>
- DNP. (2016). Dividendos ambientales de la paz: Retos y

- oportunidades para construir una paz sostenible.
- 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>
 - DNP. (s.f.). Tipologías de municipios. Obtenido de DNP: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Estudios-y-Ejercicios/Paginas/Tipologias.aspx>
 - DSCI. (2020). Respuesta Oficio.
 - DSCI. (2020). Respuesta Oficio.
 - FGN. (2020). Respuesta Oficio.
 - FGN. (2020). Respuesta Oficio.
 - FIP. (2011). Plan de Consolidación en el Bajo Cauca.
 - FIP. (2019). Base de datos de agresiones a líderes sociales. Obtenido de Fundación Ideas para la Paz.
 - Fundación Ideas para la Paz . (2014). Dinámicas del conflicto armado en el bajo cauca antioqueño y su impacto humanitario. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.
 - Fundación Ideas para la Paz. (2014). Dinámicas del conflicto armado en Tumaco y su impacto humanitario. Unidad de Análisis Siguiendo el Conflicto. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.
 - Fundación Paz y Reconciliación. (2014). Dinámicas del conflicto armado en el Bajo Cauca Antioqueño y su Impacto Humanitario.
 - Hoffman, O. (2007). Capítulo 8: Los territorios colectivos, la transición institucional. En O. Hoffman, Comunidades negras en el pacífico colombiano.
 - IDEAM. (2005). Zonas de Reserva Forestal de Colombia. Ley 2ª de 1959: Atlas temático. Obtenido de <http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/019679/019679.htm>
 - IDEAM. (2020). Boletín de detección temprana de deforestación.
 - IGAC. (2012). Clasificación de las Tierras por su Vocación de Uso a escala 1:100.000. Obtenido de IGAC.
 - IGAC. (2012). Mapa de Conflictos de Uso del Territorio Colombiano a escala 1:100:000. Obtenido de Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
 - IGAC. (junio de 2020). www.igac.gov.co. Obtenido de <https://igac.gov.co/es/catastro-multiproposito/consulta-por-municipio>
 - IGAC y Uniandes. (2012). Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia. Bogotá.
 - 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>
 - Mesa Interinstitucional de Población. (2020). Subregiones y municipios PDET Colombia. Obtenido de Triage Poblacional.
 - MinAmbiente y PNUMA. (2012). Sinopsis Nacional de la minería aurífera artesanal y de pequeña escala.
 - MinInterior. (2020). Datos abiertos. Obtenido de Ministerio del Interior: <https://siic.mininterior.gov.co/node/23681>
 - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2016). Análisis de la distribución de la propiedad rural en Colombia. Obtenido de https://www.upra.gov.co/documents/10184/13821/Distribuci%C3%B3n_propiedad_rural_Colombia

- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2020). Resolución 0000006 del 15 de enero de 2020 por medio de la cual se adopta el Plan Nacional de Comercialización de productos de Economía Campesina, Familiar y Comunitaria. Bogotá D. C.: Sin publicar.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (Sin fecha). Índice de Informalidad. Obtenido de https://www.upra.gov.co/documents/10184/13821/%C3%8Dndice_informalidad
- Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2019). Resolución 1722 del 12 de julio de 2019 por medio de la cual se adopta el Plan Nacional de Conectividad Rural. Bogotá D. C.: Sin publicar.
- Ministerio de Minas y Energía. (2018). Resolución 40809 del 2 de agosto de 2018 por medio de la cual se adopta el Plan Nacional de Electrificación Rural. Bogotá D. C.: Sin publicar.
- Ministerio de Transporte. (2018). Resolución número 3260 del 3 de agosto de 2018 por medio de la cual se adopta el Plan Nacional de Vías para la Integración Regional. Bogotá D. C.: Sin publicar.
- Ministerio del Interior. (2020). DACN. Obtenido de <http://sidacn.mininterior.gov.co/DACN/Consultas/ConsultaCertificadosOrgConsejoPublic>
- Ministerio del Interior. (2020). Sistema de Información Indígena de Colombia. Obtenido de <https://siic.mininterior.gov.co/>
- MinJusticia. (2016). Atlas de caracterización regional de la problemática asociada a las drogas ilícitas en el departamento de Nariño. Bogotá.
- MinJusticia. (2016). Atlas de la caracterización regional de la problemática asociada a las drogas ilícitas en el departamento de Antioquia. Bogotá.
- MinJusticia. (2016). Caracterización regional de la problemática asociada a las drogas ilícitas en el departamento de Antioquia. Bogotá.
- MinJusticia. (2016). caracterización regional de la problemática asociada a las drogas ilícitas en el departamento de Nariño.
- OCHA. (2020). Datos de afectados por MAP-MUSE. Obtenido de Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios.
- ODC. (2020). Sistema de Información de Drogas de Colombia. Obtenido de Observatorio de Drogas de Colombia: <http://www.odc.gov.co/sidco/oferta/infraestructura-laboratorios-drogas>
- Pares. (13 de Abril de 2018). La guerra por el Pacífico Nariñense. Obtenido de Pares: <https://pares.com.co/2018/04/13/la-guerra-por-el-pacifico-narinense/>
- PONAL. (2020). Dirección de Antinarcóticos. Obtenido de Policía Nacional de Colombia.
- PONAL. (2020). Estadística delictiva. Obtenido de Policía Nacional de Colombia.
- Presidencia de la República. (22 de Abril de 2019). Gobierno realiza pagos a cerca de 8.000 familias vinculadas al Programa de Sustitución de Cultivos Ilícitos en Tumaco. Obtenido de Presidencia de la República: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190422-Gobierno-realiza-pagos-cerca-de-8000-familias-vinculadas-al-Programa-de-Sustitucion-de-Cultivos-Illicitos-en-Tumaco.aspx>
- Presidencia de la República de Colombia 2017. (2017). Decreto-Ley 902 de 2017. Obtenido de <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20902%20DEL%20>

29%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf

- Procuraduría General de la Nación. (2019). Informe al Congreso sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz 2016 – 2019. Bogotá D. C.
- 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.
- Salud, M. d. (2020). Proceso de formulación de la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de SPA.
- Salud, M. d. (2020). Respuesta Oficio.
- SIMCI. (2019). Informe de Monitoreo Regional de territorios afectados por los cultivos ilícitos 2018.
- UPRA. (s.f.). índice de informalidad de propiedad.
- Verdad Abierta. (16 de Septiembre de 2016). Zona para las Farc: condimento y líos de tierras en Tumaco. Obtenido de Verdad Abierta: <https://verdadabierta.com/zona-para-las-farc-condimento-de-líos-de-tierras-en-tumaco/>
- Verdad Abierta. (2018). Políticos y criminales: ¿aliados en el Bajo Cauca? Obtenido de Verdad Abierta: <https://verdadabierta.com/posibles-alianzas-entre-politicos-y-las-autodefensas-gaitanistas-de-colombia-en-el-bajo-cauca-antioqueno/>
- Verdad Abierta. (28 de Enero de 2019). ‘Narcos’ mexicanos en Colombia: lo que se especula y lo que se sabe. Obtenido de <https://verdadabierta.com/narcos-mexicanos-colombia-lo-se-especula-lo-se-sabe/>



NOTAS METODOLÓGICAS



PROCUREMOS
la paz

Para la elaboración de los informes territoriales sobre la implementación del Acuerdo de Paz en las cinco subregiones PDET (Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Pacífico y Frontera nariñense, Catatumbo, Chocó y Sur de Bolívar) de adelantó un proceso de recopilación, consolidación y análisis de distintos tipos de información y la combinación de técnicas analíticas para su tratamiento.

El desarrollo de los informes se dividió en cinco fases. La primera, de delimitación de contenidos y solicitud de la información a las entidades. La segunda de recolección de información primaria y sistematización. La tercera, de consolidación, análisis de la información y estructuración preliminar de los informes, seguida de una cuarta fase de discusión y validación por parte de la Procuraduría General de la Nación (PNG) y por último la fase de elaboración de los documentos finales.

A continuación, se presentan los métodos utilizados:

MÉTODOS CUALITATIVOS

1. Investigación documental y análisis bibliográfico:

Se realizó una búsqueda, revisión y clasificación de la información pública disponible y de los documentos a los que tuvo acceso la PNG para la elaboración de informes nacionales anteriores. La bibliografía resultante se dividió en dos grupos: los informes de seguimiento y gestión a los puntos del Acuerdo producidos por fuentes institucionales, y los documentos de las organizaciones civiles, académicas y sociales que hacen presencia en las subregiones, los cuales describen el contexto

de los municipios, las transformaciones y retrocesos en dichos territorios. La revisión de dicha información constituyó un insumo para el diseño de los instrumentos de recolección de datos.

2. Instrumentos de recolección de información primaria:

Cuestionarios de recolección (oficios): Se diseñaron cuestionarios específicos para cada una de las entidades con competencias en el Plan Marco de Implementación (PMI). Las preguntas formuladas fueron el resultado de la revisión de las responsabilidades de cada entidad frente a la implementación del Acuerdo en los territorios y de la priorización de las variables que permitieran conocer los avances o cuellos de botella en el desarrollo de sus competencias. Se crearon formularios específicos para las administraciones departamentales y locales, los cuales contaron con alrededor de 50 preguntas.

Entrevistas mixtas o semiestructuradas: Las entrevistas se realizaron siguiendo un cuestionario diseñado previamente, basado en la revisión de contexto y el diálogo con actores de los territorios, sin embargo, dado la amplitud de los temas y el conocimiento variado de los entrevistados dio lugar a preguntas espontáneas. Debido a la actual coyuntura relacionada con el COVID19, la totalidad de las entrevistas fueron virtuales, haciendo uso de plataformas de reunión o vía telefónica, dependiendo de las posibilidades de conexión de los participantes.

El proceso de selección de los entrevistados partió de la construcción del mapa de actores para cada subregión. Los

entrevistados por subregión variaron, sin embargo, se intentó mantener una participación similar de las instituciones y organizaciones, la cual permitió la obtención de información comparable y sistemática. Entre los actores entrevistados se encontraron: funcionarios de las gobernaciones y administraciones locales, fuerza pública, enlaces territoriales de las agencias nacionales como ART, programas como PNIS o Unidad de Víctimas, miembros del ministerio público, como personeros y defensores, representantes de agencias de cooperación internacional presentes en los territorios, organizaciones religiosas, líderes de organizaciones sociales, entre otros.

La siguiente tabla muestra las entrevistas realizadas por subregión:

Tabla 32. Entrevistas por subregión, número y actores participantes

Subregión	No. Entrevistas instituciones estatales	No. Entrevistas organismos internacionales	No. Entrevistas organizaciones de la sociedad civil	Total de entrevistas por subregión
Sur de Bolívar	19	2	18	39
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	18	4	5	27
Catatumbo	13	3	8	24
Chocó	18	3	5	26
Pacífico y Frontera Nariñense	15	3	15	33
Total de entrevistas por actor	83	15	51	149

Fuente: Elaboración propia.

3. Análisis de contenido:

La técnica de análisis de contenido, permitió ordenar y resumir la información proveniente de las entrevistas y preguntas abiertas de los oficios. A través de un proceso de categorización, este análisis permitió generalizar la información recolectada y adecuarla de tal manera que pudieron cuantificarse algunas categorías, lo que aportó a la concreción de los informes. La construcción de las categorías partió de una revisión detallada de las temáticas principales y de los objetivos de los informes.

MÉTODOS CUANTITATIVOS

Análisis exploratorio y descriptivo de la información: La información cuantitativa proviene de dos fuentes. La primera, fueron las cifras de contexto de los municipios de análisis que incluyen datos sociodemográficos, de la situación de seguridad y de conflicto en las regiones, cifras relacionadas con el uso de la tierra y cultivos ilícitos, entre otras. La segunda fuente fueron las tablas de recolección de información cuantitativa adjuntas a una importante proporción de los oficios enviados. Con la primera información se creó un panel de los municipios PDET, el cual permitió observar comparativamente las subregiones y realizar las descriptivas necesarias. La información tabulada de las entidades, sirvió para identificar los mecanismos de programación que traducen los compromisos del Acuerdo de Paz en instrumentos de planeación pública.

Visualización de datos: Para hacer más accesible los datos y comprender ampliamente algunas tendencias y patrones, de

acuerdo a las necesidades de visualización de los diferentes puntos, se realizaron representaciones gráficas de información y datos: cuadros, gráficos. Estas herramientas se usaron tanto en la etapa de análisis de la información, como en la presentación de los informes finales.



PROCUREMOS
la paz

BAJO CAUCA Y NORDESTE ANTIOQUEÑO

INFORME