

Chocó

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



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

PROCUREMOS
la paz

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



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

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

Equipo de consultores apoyados por el Programa Colombia Transforma

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



Diseño y diagramación
The Ideas Factory

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	0	2. PARTICIPACIÓN POLÍTICA	73
ANÁLISIS SITUACIONAL	3	2.1. CONSEJOS TERRITORIALES DE PAZ, RECONCILIACIÓN Y CONVIVENCIA -CTPRC	74
1. REFORMA RURAL INTEGRAL	15	2.2 CONTROL Y VEEDURÍAS	76
1.1 ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD RURAL Y USO DEL SUELO	16	2.2.1 Conclusiones y recomendaciones.....	76
1.1.1 Planes de ordenamiento social de la propiedad rural y catastro multipropósito.....	17	3. FIN DEL CONFLICTO	78
1.1.2 Fondo de tierras como mecanismo de acceso y formalización de la tierra.....	21	3.1. GARANTÍAS DE SEGURIDAD	79
1.1.3 Jurisdicción agraria y otros mecanismos de resolución de conflictos de uso y tenencia.....	26	3.1.1 El escenario de seguridad en Chocó tras el Acuerdo de Paz.....	84
1.1.4 Cierre de la frontera agrícola y zonificación ambiental.....	29	3.1.2 El balance territorial sobre la implementación de Garantías de Seguridad.....	87
1.1.5 Conclusiones y recomendaciones.....	32	3.1.3 Conclusiones y recomendaciones.....	92
1.2 PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL (PDET)	34	4. SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE DROGAS ILÍCITAS	96
1.2.1 El Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) del Chocó.....	39	4.1 PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO (PNIS)	97
1.2.2 Hoja de Ruta Única y articulación y coordinación interinstitucional para la implementación del PDET.....	43	4.2 PROGRAMAS DE PREVENCIÓN DEL CONSUMO Y SALUD PÚBLICA	102
1.2.3 Ejecución de iniciativas PDET: descripción de proyectos y cruce con iniciativas.....	46	4.3 SOLUCIÓN AL FENÓMENO DE PRODUCCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE NARCÓTICOS	107
1.2.4 Ejecución de obras PDET y plan 50/51.....	54	4.4 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	111
1.2.5 Participación comunitaria y grupo motor en la formulación e implementación del PDET.....	56		
1.2.6 Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral(PNRRRI)..	57		
1.2.7 Conclusiones y recomendaciones.....	68		



PROCURADURÍA
GENERAL DE LA NACIÓN

PROCUREMOS
la paz

5. VÍCTIMAS DEL CONFLICTO	113
5.1 LAS VÍCTIMAS EN LA SUBREGIÓN PDET CHOCÓ	118
5.2 BALANCE TERRITORIAL RESPECTO A LAS ENTIDADES DEL SIVJNR	120
5.2.1 Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición.....	120
5.2.2 Jurisdicción Especial para la Paz.....	122
5.2.3 Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas.....	124
5.2.4 Articulación entre las entidades del SIVJNR.....	125
5.3 BALANCE TERRITORIAL RESPECTO A MEDIDAS DE REPARACIÓN PRIORIZADAS	125
5.4 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	127
6. IMPLEMENTACIÓN, VERIFICACIÓN Y REFRENDACIÓN ...130	
6.1 PRINCIPIOS GENERALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN	131
6.2 PLAN MARCO DE IMPLEMENTACIÓN Y PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL (PDET)	132
6.3 MEDIDAS PARA INCORPORAR LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS ACUERDOS CON RECURSOS TERRITORIALES	133
6.4 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	135
7. CONCLUSIONES GENERALES PARA LA SUBREGIÓN	137
BIBLIOGRAFÍA	140
NOTAS METODOLÓGICAS	144

ÍNDICE DE TABLAS

•Tabla 1. Habitantes y extensión de cada municipio de la subregión Chocó	6	•Tabla 14. Indicadores PMI territorializables sobre electrificación rural en la subregión Chocó.....	60
•Tabla 2. Condiciones de vida de la población en la subregión PDET Chocó	9	•Tabla 15. Indicadores PMI territorializables sobre conectividad rural en la subregión Chocó	61
•Tabla 3. Indicadores PMI territorializables sobre POSPR y catastro multipropósito en la subregión Chocó	19	•Tabla 16. Proyectos PNCR en Chocó	63
•Tabla 4. Indicadores PMI territorializables sobre acceso y formalización de tierras en la subregión Chocó	23	•Tabla 17. Indicadores PMI territorializables sobre PNCP en la subregión Chocó	65
Tabla 5. Indicadores PMI territorializables sobre mecanismos alternativos de resolución de conflictos en la subregión Chocó.....	27	•Tabla 18. Indicadores PMI territorializables sobre el PNRD en la subregión Chocó.....	67
•Tabla 6. Indicadores PMI territorializables sobre zonificación ambiental en la subregión Chocó	30	•Tabla 19. Indicador PMI territorializable sobre Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia en la subregión Chocó.....	75
•Tabla 7. Indicadores PMI territorializables sobre PDET en la subregión Chocó	36	•Tabla 20. Indicadores PMI territorializables - Garantías de Seguridad en la subregión Chocó.....	80
•Tabla 8. Iniciativas del PATR del PDET Chocó.....	41	•Tabla 21. Indicadores PMI territorializables – PNIS en la subregión Chocó	98
•Tabla 9. Iniciativas del PATR por pilar en Chocó	42	•Tabla 22. Indicadores PMI Territorializables - Prevención del consumo y salud pública en la subregión Chocó.....	103
•Tabla 10. Proyectos OCAD Paz para la subregión Chocó.....	47	•Tabla 23. Indicadores PMI territorializables - Fenómeno de producción y comercialización de narcóticos en la subregión Chocó	108
•Tabla 11. Asociación de iniciativas del PATR del Chocó con proyectos	51	•Tabla 24. Indicadores PMI Territorializables – Víctimas en la subregión Chocó	115
•Tabla 12. Obras PDET fases 1 y 2 y Plan 50/51 en Chocó.....	55	•Tabla 25. Entrevistas por subregión, número y actores participantes	146
•Tabla 13. Indicadores PMI territorializables sobre vías en la subregión Chocó	58		



ÍNDICE DE GRÁFICOS

- Mapa 1. Subregión PDET Chocó.....4
- Gráfico 1. Hectáreas de cultivos de coca en la subregión de Chocó, 2016 - 2019.....13
- Gráfica 2. Recursos por fuente de inversión.....53



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 Chocó, el análisis de los reportes oficiales se combinó con 26 entrevistas virtuales y telefónicas a un conjunto diverso de

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

actores territoriales, conformado por los delegados de entidades nacionales en las regiones, organismos internacionales, entidades territoriales, organizaciones sociales, y líderes de organizaciones en la subregión. 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 Chocó, 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.

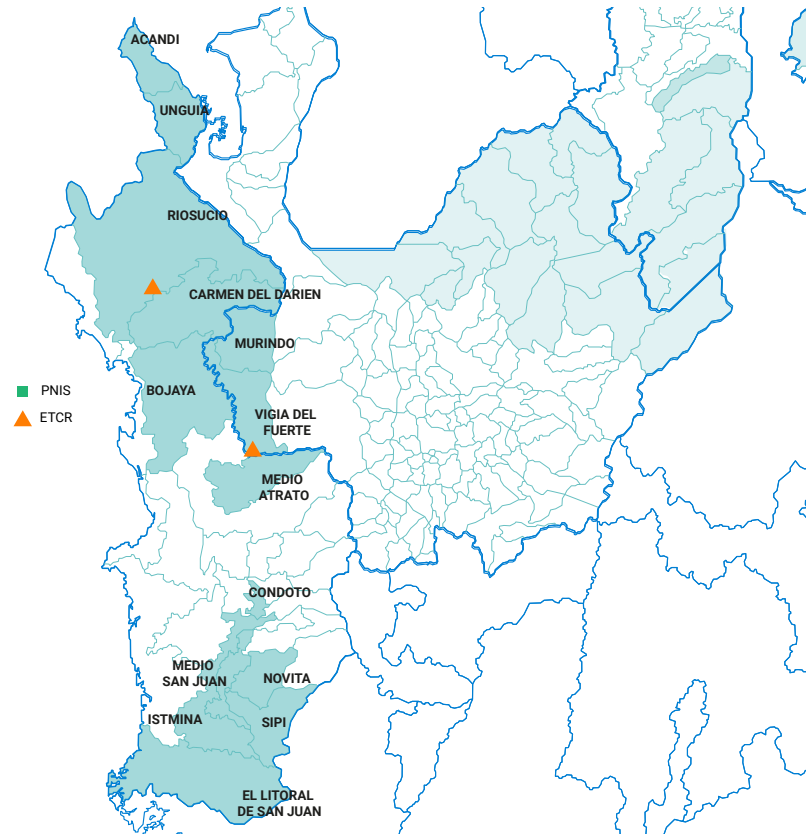
Finalmente, es importante resaltar que el análisis de los puntos 2 y 6 tienen una menor extensión ya que los subpuntos susceptibles de territorializar son menos. Cabe mencionar también que los informes no incorporan un capítulo sobre reincorporación política, social y económica, tema que será objeto de otros informes.

ANÁLISIS SITUACIONAL



PROCUREMOS
la paz

Mapa 1. Subregión PDET Chocó



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)

La subregión Chocó es altamente diversa, dispone de riquezas minerales, así como de un potencial derivado de su madera y de sus fuentes fluviales. Asimismo, se caracteriza por contar con poca infraestructura vial, alrededor del agua se ha desarrollado toda una cultura de poblamiento, actividades productivas y de subsistencia en la subregión. No obstante, la subregión tiene un bajo desarrollo industrial, la explotación de minerales es con frecuencia ilegal y la explotación de madera no cumple con las normas de protección ambiental.

Además, por su ubicación geográfica estratégica, la subregión ha sido el foco de atención de grupos armados y bandas criminales. Estos actores se disputan el control tanto de las economías ilegales como de las rutas de comercialización del narcotráfico, especialmente con el Urabá antioqueño. Igualmente, se evidencian cada vez más las necesidades de la ruralidad, la lucha por la titularidad de las tierras, las deficiencias de carácter institucional, como la corrupción, la ausencia del Estado y la falta de intervenciones con enfoque multicultural y étnico, entre otros.

Dadas estas dificultades, la visión subregional del Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) del Chocó hace énfasis en la protección y el aprovechamiento ambiental, la participación de las comunidades en las decisiones de política pública y en la recuperación de prácticas y saberes ancestrales como base de su modelo de desarrollo. Asimismo, integra los principios de autonomía, soberanía y gobernanza territoriales, y busca consolidar la paz territorial, la reparación y la convivencia.

En las siguientes secciones, se realiza un análisis de algunas condiciones que busca transformar el Acuerdo de Paz. En particular, se presentará la situación sociodemográfica de la subregión para luego examinar variables socio económicas, de seguridad y conflicto armado, así como algunas referentes a la presencia de economías ilegales y al tema de tierras.

CONTEXTO SOCIODEMOGRÁFICO

El PDET del Chocó lo comprenden 14 municipios, 12 del departamento del Chocó: Acandí, Unguía, Riosucio, Carmen del Darién, Bojayá, Medio Atrato (al norte); Condoto, El Litoral del San Juan, Istmina, Medio San Juan, Nóvita, y Sipí (al sur); y dos del departamento de Antioquia: Murindó, Vigía Del Fuerte.

La subregión tiene una extensión de 3.040.700 hectáreas, lo que representa el 7,9% de territorio de los 170 municipios PDET y el 2,7% del total del país (DANE, 2020). Además, estos municipios se clasifican en la categoría 6 de la Ley 617, estando 7 de ellos en un entorno de desarrollo temprano y 7 en un entorno de desarrollo intermedio (DNP, s.f.). Asimismo, la subregión muestra desigualdad en las capacidades institucionales de los territorios: 7 municipios corresponden a ciudades intermedias o municipios con centralidad regional, una calidad de vida modesta y con necesidad de mayores inversiones y generación de ingresos propios; mientras que otros 7 municipios están apartados o desconectados de los mercados, tienen economías poco especializadas y requieren un impulso en su capacidad de gestionar (DNP, 2016).

En cuanto a la composición de la población, la subregión tiene 228.849 habitantes que representan aproximadamente el 0,4% de la población total del país y 3,4% del total de la población que habita en los municipios PDET (DANE, 2018). Del total de sus habitantes, el 66,7% (76.292 personas) viven en zonas rurales y rurales dispersas, siendo los municipios de RioSucio (73%, 40.059), Litoral del San Juan (92%, 20.994), Carmen del Darién (88%, 17.155), Bojayá (91%, 11.161), Medio Atrato (91%, 9.950), Sipí (77%, 2.473) los de mayor índice de ruralidad. En contraste, Istmina (27%, 8.392) y Condoto (22%, 2.740) tienen los menores índices de ruralidad en la subregión (DANE, 2018).

Tabla 1. Habitantes y extensión de cada municipio de la subregión Chocó

Subregión	Departamento	Municipio	Habitantes	Extensión (Ha)	
Chocó	Chocó	Acandí	14.159	86.900	
	Chocó	Bojayá	12.326	354.600	
	Chocó	Carmen del Darién	19.509	319.700	
	Chocó	Litoral del San Juan	22.890	375.600	
	Chocó	Istmina	30.806	200.000	
	Chocó	Medio Atrato	10.930	184.200	
	Chocó	Medio San Juan	10.826	62.000	
	Chocó	Sipí	3.220	127.400	
	Chocó	Condoto	12.367	62.600	
	Chocó	Unguía	12.822	130.700	
	Chocó	Nóvita	9.105	115.800	
	Chocó	Riosucio	55.232	704.600	
	Antioquia	Murindó	5.234	136.500	
	Antioquia	Vigía del Fuerte	9.423	180.100	
	Total:			228.849	3.040.700

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

En esta subregión se destaca la composición étnica. Los datos del censo del DANE realizado en 2018 muestran que en el departamento de Chocó el 73,8% de la población se identifica como afrocolombiano, mientras el 15% se identifica como indígena y el 5% como blancos y mestizos (DANE, 2018).

De igual forma, la subregión Chocó tiene 55 resguardos indígenas que cuentan con 23.542 habitantes (MinInterior, 2020). En particular, el mayor número de resguardos indígenas se concentran en el Litoral del San Juan y Bojayá, donde ambos municipios tienen 10 resguardos, con una población total de 6.285 y 4.971 personas, respectivamente. Otro municipio con un número importante de resguardos indígenas es Riosucio, donde hay 9 resguardos con 3.380 personas. Cabe indicar que los otros municipios de la subregión tienen entre 4 y 1 resguardo indígena con poblaciones entre las 1.762 y 157 personas (MinInterior, 2020).

De igual manera, en la subregión hay 58 Consejos Comunitarios inscritos en la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras con corte a noviembre de 2019. Específicamente, hay 22 en Condoto, 20 en Riosucio, 10 en Carmen del Darién, 2 en Acandí, 1 en Litoral del San Juan, 1 en Istmina, 1 en Nóvita y 1 en Unguía (MinInterior, 2019).

CONTEXTO SOCIOECONÓMICO

El Acuerdo de Paz en el Punto 1 busca la reducción de la pobreza en el campo, así como el cierre de brechas entre el campo y la ciudad. En esta línea, se reporta que la subregión Chocó tiene un bajo nivel de desarrollo industrial, aunque

tiene un alto potencial de pesca fluvial y marítima, así como riqueza mineral y de madera. El valor agregado de la subregión para 2018 -sumando el valor agregado de cada uno de los 14 municipios- fue de \$1.464 millones, lo que representa un 0,16% del valor agregado del país (DANE, 2018). El valor agregado per cápita de la subregión se mantiene por debajo del calculado para la nación. Asimismo, el 33% del valor agregado proviene de establecimientos financieros, seguros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas, seguido de las actividades de servicios sociales, comunales y personales (25%) y del suministro de electricidad, gas y agua (21%) (DANE, 2013).

Además, la carencia de infraestructura vial es una de las principales problemáticas de la Subregión Chocó. Por esta razón, las vías fluviales constituyen su principal medio de movilidad, a través de sus tres grandes Ríos, Atrato, San Juan y Baudó, con muchos de sus afluentes.

En cuanto a las condiciones de vida de la población, se reporta una tasa de mortalidad por desnutrición en menores de 5 años de 0,9 muertes por cada 100.000 menores de cinco años, tasa menor a la tasa del total PDET (13,3) y al total nacional (7,1) (DANE, 2014). Del mismo modo, se observa que esta subregión tiene algunos municipios con la Razón de Mortalidad Materna más alta de los municipios PDET. Este es el caso de El Litoral del San Juan (3.571 por cada 100.000 nacidos vivos), Murindó (1.754), Nóvita (1.299), Bojayá (1.220), Istmina (219), que además se encuentran muy por encima del promedio nacional (51) (Mesa Interinstitucional de Población, 2020).

Respecto a temas de salud sexual y reproductiva, el suministro de método de anticoncepción con relación a las mujeres en edad reproductiva de la subregión (10,4%) está por debajo de la media nacional (22,7%). Así mismo, la Tasa de Fecundidad Específica para niñas entre 10 y 14 años³ en la subregión osciló entre 0 y 5, pero en los municipios de Vigía del Fuerte (29,2), Murindó (23,9) y Carmen del Darién (9,5) fue muy superior al promedio nacional (2,8). Igualmente, la Tasa de Fecundidad Específica para adolescentes entre los 15 y 19 años⁴ en la mayoría de los municipios es menor a 100, no obstante, en Vigía del Fuerte (139) y Acandí (103) se registran las mayores tasas de la subregión, muy por encima de la media nacional (61,1) (Mesa Interinstitucional de Población, 2020).

Además, se observa que el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas promedio en la subregión es del 64%, superior al nacional (14,1%). Este índice es más alto en los municipios de Carmen del Darién (75,6%), Itsmina (83,9%), Murindó (81,7%), Riosucio (75%) y Vigía del Fuerte (77,8%) (DANE, 2018).

Por su parte, el promedio del índice sintético de condiciones de vida de la población rural dispersa⁵ es del 66,2% en la subregión de Chocó, cifra superior al promedio total de las zonas PDET del 59,3% y al índice nacional del 44,5% (DANE, 2014).

³ 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.

⁴ 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.

⁵ Un mayor número indica más hogares con privaciones.

Sumado a lo anterior, en temas educativos, tal como lo muestra la tabla 2, para 2019 la subregión tiene una cobertura neta promedio del 77,9%, inferior al porcentaje nacional (85,0%). El indicador también muestra que hay una gran dispersión entre los municipios de la subregión, donde las menores coberturas se concentran en El Litoral San Juan (48,5%), Carmen del Darién (56,1) y Medio Atrato (59,6). Igualmente, en la subregión la tasa de deserción promedio en 2019 es del 3,3%, similar a la nacional (3,0%). En particular, los municipios con mayor tasa de deserción son Carmen del Darién (6,9) y Unguía (6,4) (MEN, 2020).

En términos de calidad educativa, las pruebas Saber 11⁶ muestran que el promedio de la subregión está por debajo del promedio nacional. De esta manera, los resultados en las pruebas en el área de matemáticas dejan ver que el puntaje promedio de la subregión es de 38,8 puntos, mientras que la media nacional es de 50,4 puntos. Esto también se observa en el área de lectura crítica, donde la subregión obtuvo un promedio de 42,4 puntos, mientras que el promedio nacional fue de 52,8 puntos (DNP, 2020).

Adicional a lo anterior, la subregión muestra bajas coberturas de energía eléctrica y acueducto. Por una parte, la subregión tiene una cobertura promedio de energía eléctrica del 60,6%, cifra inferior a la del promedio nacional (93,3%). En particular, se encuentra una baja cobertura de energía eléctrica en las

⁶ 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.

zonas rurales de Bojayá (22,9%), Litoral del San Juan (18,5%), Medio Atrato (1,8%) y Sipí (0,5%). Por otra parte, la subregión tiene una cobertura promedio de acueducto del 21,8%, mientras que en la nación esta proporción es del 86,4%. Especialmente, resalta la baja cobertura de acueducto en las zonas rurales de

Bojayá (15,2%), Carmen del Darién (13,1%), Litoral del San Juan (13,4%), Itsmina (3,6%), Medio Atrato (5,5%), Medio San Juan (13,7%), Murindó (2,3%), Sipí (0,8%) y Vigía del Fuerte (8,6%) (DANE, 2018).

Tabla 2. Condiciones de vida de la población en la subregión PDET Chocó

Municipio	Deserción escolar (%) 2019	Cobertura neta (%) 2019	NBI (%)			Cobertura energía eléctrica		Cobertura acueducto	
			Total	Municipio	Rural	Total	Rural	Total	Rural
Acandí	2.9	88.1	36,5	31,7	42	80,0	61,2	60,4	54,6
Bojayá	1.2	89.6	67,2	33,5	70,5	31,2	22,9	21,8	15,2
Carmen del Darién	6.9	56.1	75,6	73	76	59,0	53,4	16,7	13,1
Litoral del San Juan	3.3	48.5	69,7	57,2	71,4	28,6	18,5	18,2	13,4
Itsmina	3.3	108.2	83,9	92,4	56,9	90,0	63,1	1,6	3,6
Medio Atrato	5.0	59.6	51,5	91,6	47,6	8,9	1,8	5,9	5,5
Medio San Juan	0.8	79.1	64,1	86,5	55,3	75,2	65,1	14,4	13,7
Sipí	2.8	75.6	48,9	62,9	45	4,1	0,5	11,6	0,8
Condoto	3.7	92.8	66,5	73,3	42,6	92,7	74,1	31,9	34,0
Unguía	6.4	89.2	48,5	33,5	56,3	74,8	63,0	57,5	44,8
Nóvita	2.3	77.0	49,8	57,1	44,8	68,0	47,6	36,0	29,2
Riosucio	4.4	71.5	75	96,8	67	69,7	62,6	18,1	23,6
Murindó	3.3	70.1	81,7	92,3	76,3	78,9	64,1	3,6	2,3
Vigía del Fuerte	0.5	73.2	77,8	96	66,7	87,0	79,6	6,7	8,6
Promedio subregión:	3.3	77,0	64,0	69,8	58,5	60,6	48,4	21,8	18,7

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



PROCUREMOS
la paz

Ahora bien, según datos del DNP, el Índice de Desempeño Fiscal (IDF) de los municipios de la subregión, entre el año 2000 y el año 2018, se ha clasificado entre sostenible⁷, vulnerable⁸ y en riesgo⁹. Para 2018, Riosucio tuvo la mejor posición a nivel nacional entre la subregión con un nivel solvente¹⁰ y el puesto 52. En contraste, para ese mismo año, Acandí ocupó el puesto 1.095 a nivel nacional y se clasificó como en riesgo. A nivel general, los municipios de la subregión tienden a tener un mayor porcentaje al límite recomendado de gastos de funcionamiento sobre los ingresos corrientes de libre destinación, así como una magnitud media alta de inversión con una baja capacidad para respaldar la deuda, para generar recursos propios y de ahorro (DNP - Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional, 2019).

Adicionalmente, la Medición de Desempeño Municipal (MDM), que clasifica a los municipios en 6 grupos de acuerdo con sus capacidades iniciales para una comparación entre municipios similares, muestra una variedad entre las capacidades de los municipios. En particular, entre 2016 y 2018, Nóvita e Itsmina están en un nivel medio alto de capacidades iniciales (G2), donde el MDM ha aumentado. De igual manera, en un nivel medio (G3), se concentran Bojayá, Sipí, Murindó y Vigía del Fuerte, donde el MDM solo ha disminuido en este último municipio. Así mismo, ha aumentado el MDM de Acandí, Riosucio y Condoto, municipios que están en el grupo de capacidades medias bajas

⁷ Con puntajes menores a 80 y mayores o iguales a 70

⁸ Con puntajes menores a 70 y mayores o iguales a 60

⁹ Con puntajes menores a 60 y mayores o iguales a 40.

¹⁰ Con puntajes mayores o iguales a 80

(G4). Finalmente, Carmen de Darién, Litoral del San Juan, Medio San Juan, Unguía y Medio Atrato están en el nivel más bajo (G5), donde el último municipio es el único cuyo MDM se redujo (DNP, 2018).

TIERRAS Y DESARROLLO RURAL

El Punto 1 del Acuerdo de Paz, que plantea una Reforma Rural Integral busca, garantizar el acceso a la tierra para los campesinos y que estos puedan poner a producir la tierra. Teniendo esto en cuenta, se caracteriza la subregión de Chocó. Dentro de los 14 municipios de la subregión Chocó, 5 se clasifican como rurales y 9 como rurales dispersos. Del total, 6 tienen el catastro rural desactualizado y 8 no lo han formado.

Por otro lado, el 50% (1.458.948 Ha) de la subregión tiene una vocación forestal, el 25% (730.657 Ha) tiene una vocación agrícola y el 6% (188.036 Ha) tiene una vocación de conservación de suelos. Estas cifras son similares a los porcentajes en el total PDET y a nivel nacional, donde: i) el 61% (23.522.557 Ha) y el 57% (64.164.953 Ha), respectivamente, tienen una vocación forestal, ii) el 19% (7.478.781 Ha) y el 20% (22.081.792 Ha), respectivamente, tienen una vocación agrícola, y iii) el 4% (1.542.610 Ha) y 6 % (6.289.978 Ha), respectivamente, cuentan con una vocación de conservación de suelos. En cambio, el 11% (321.594 Ha) de la subregión del Chocó tiene una vocación agrosilvopastoril frente al 5% (1.767.633 Ha) en PDET y el 4% (4.054.216 Ha) a nivel nacional. De manera similar, el 8% (242.649 Ha) de la subregión cuenta con vocación ganadera, porcentaje menor al total PDET (11%, 4.127.679 Ha) y al nivel

nacional (14%, 15.147.393 Ha) (IGAC, 2012). De la extensión total de la subregión Chocó, un 6,6% está en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP).

Con todo esto, la región se ha convertido en un foco de disputas por derechos territoriales ligadas al deseo de expandir negocios como el de la palma, la madera, la minería y la ganadería, entre otras actividades (Amnistía Internacional, 2017). Cabe indicar que estas disputas afectan de manera especial a comunidades étnicas, quienes tienen una relación especial con sus tierras o territorios ancestrales reconocida en la legislación colombiana (Amnistía Internacional, 2015).

Asimismo, los datos muestran altas concentraciones de tierra, el coeficiente de Gini de tierras promedio para 7 de los 14 municipios de la subregión es de 0,57¹¹, para el resto de los municipios no hay información disponible (IGAC y Uniandes, 2012), Acandí e Itsmina presentan las cifras más altas con 0,72 y 0,76, respectivamente. De igual forma, la subregión tiene altos índices de informalidad de propiedad, con un promedio de 0,66¹² para 10 municipios de la subregión, para el resto de los municipios no hay información disponible (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, sin fecha).

CONFLICTO Y SEGURIDAD

Luego de la firma del Acuerdo de Paz y la desactivación de las estructuras armadas de la guerrilla de las FARC, en varios de los

municipios de la subregión PDET se dio una recomposición de la presencia de grupos armados que se tradujo en incursiones y disputas territoriales de grupos como el ELN y el Clan del Golfo, mientras para otros municipios han sido más las constantes respecto a la presencia de dichos grupos, especialmente en el sur del departamento. Igualmente, el conflicto se ha visto alimentado por la disputa de zonas que antes eran controladas por las FARC-EP. En 2018 y 2019 se emitieron alertas para Carmen del Darién, Riosucio, Bojayá, Medio Atrato, Vigía del Fuerte y Murindó por las estrategias de copamiento por parte de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) y el ELN en territorios antes controlados por las FARC-EP.

De acuerdo con cifras del DNP, 6 de los 14 municipios de la subregión Chocó registraban en 2015 un índice de incidencia del conflicto armado (IICA) alto y medio alto (DNP - GPE, 2015). En los años más recientes, la Subregión continúa teniendo elevadas cifras de violencia. En 2019, registró una tasa de 34 homicidios por cada 100 mil habitantes, superior a la nacional de 25,4, así como una tasa de 68 amenazas por cada 100 mil habitantes, inferior a la nacional de 119,6 para ese mismo año (PONAL, 2020). Entre 2017 y marzo 31 de 2020, la Oficina de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos reportó el asesinato de al menos 12 defensores de derechos humanos en estos municipios PDET, y la Misión de Verificación de Naciones Unidas registró 7 asesinatos de defensores y defensoras de derechos humanos entre 2017 y marzo 31 de 2020.

Adicionalmente, una de las mayores preocupaciones que han expresado diferentes organizaciones (Comité de Seguimiento Acuerdo Humanitario Ya en el Chocó, 2019; Diakonia, 2019;

¹¹ El coeficiente Gini de tierras es una medida en donde 0 significa total igualdad y 1 plena desigualdad

¹² El índice de informalidad permite estimar, identificar y delimitar áreas con posible presencia de informalidad en la tenencia de la tierra a nivel predial, toma valores entre 0 y 1 donde 1 significa mayor informalidad.

OCHA, 2019), es el aumento en los confinamientos y su relación con los desplazamientos, prácticas que constituyen múltiples violaciones a los derechos fundamentales individuales y colectivos (Diakonia, 2019). También se reportan otras afectaciones que están invisibilizadas como es el caso del reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes (OCHA, 2019). En este caso, grupos como el ELN y las AGC buscan aumentar su pie de fuerza con menores de edad, afectando especialmente a los pueblos étnicos del departamento del Chocó, quienes perciben un aumento en el reclutamiento en 2019 (Diakonia, 2019). Cabe indicar que es difícil determinar las cifras de este delito dado que hay subregistro y brechas de información (OCHA, 2019). Adicionalmente, distintos reportes manifiestan que la situación de los líderes sociales en la región es de constante riesgo (Diakonia, 2019).

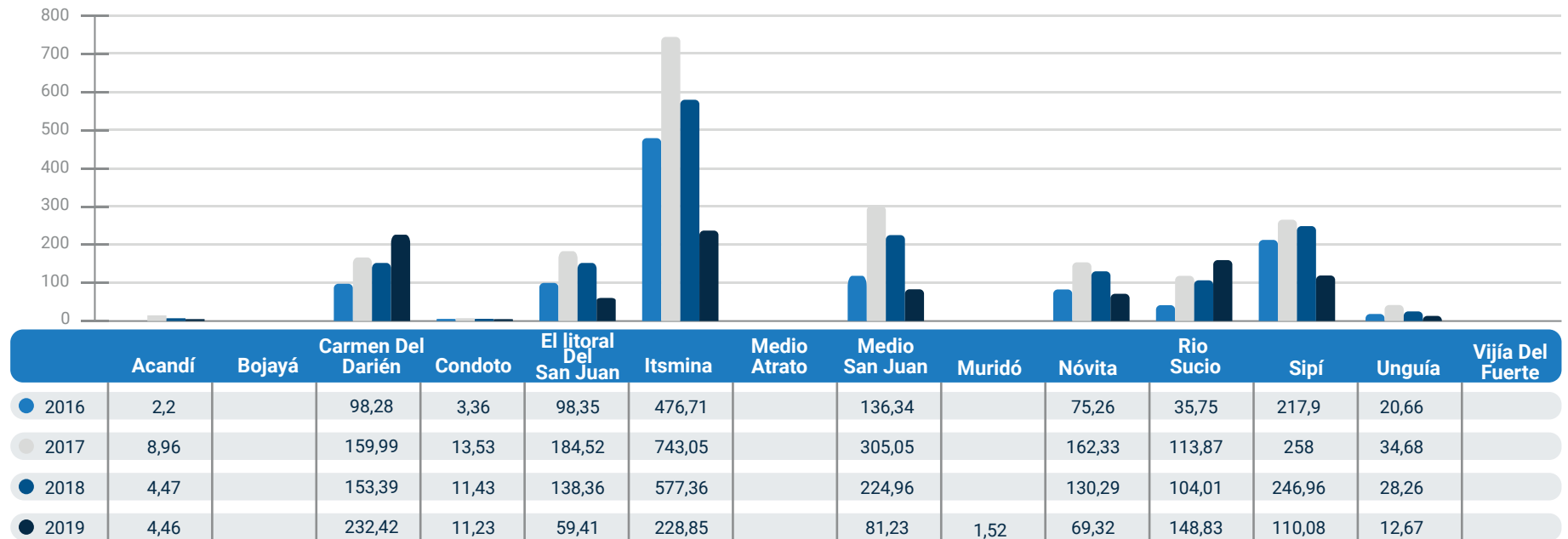
Del mismo modo, se ha denunciado la violencia basada en género, delitos que cuentan con un subregistro, entre otras cosas, por la ausencia de denuncias o porque la información no está desagregada por género (Diakonia, 2019). De hecho, entre 2016 y 2019, en la subregión Chocó se reportaron 272 delitos sexuales (PONAL, 2020). Según reportes de organizaciones sociales, estos hechos se presentan con mayor frecuencia en zonas de disputa donde confluyen ELN, el Clan del Golfo y las fuerzas armadas.

CULTIVOS ILÍCITOS

En la subregión, luego de la firma del Acuerdo de Paz en 2016 se observó un aumento en los cultivos de coca de 1.164 hectáreas a 1.619 hectáreas en 2018, sin embargo el 2019 cerró

con una reducción importante cercana al 20%, ubicándose en 960 hectáreas. Comparativamente, de las cinco subregiones analizadas, esta es la que reporta menos cultivos de coca en 2019 (SIMCI, 2020). En ninguno de los municipios del departamento, se encuentra en implementación el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito a pesar de que en los municipios de Riosucio, Carmen del Darién, Medio San Juan, Medio Baudó y San José del Palmar se firmaron acuerdos colectivos para la sustitución que no fueron individualizados.

Gráfico 1. Hectáreas de cultivos de coca en la subregión de Chocó, 2016 - 2019



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

Sumado a lo anterior, la subregión se caracteriza por la presencia de explotación de oro y platino, este último especialmente en Condoto. Dado que la mayor parte de esta explotación obedece a la minería ilegal y termina financiando grupos al margen de la ley, la subregión vive una difícil situación por cuenta de los actores que disputan el control de los corredores que facilitan las economías ilegales. Entre los municipios de mayor disputa por control territorial y de economías ilícitas por parte de grupos armados se encuentran

Riosucio, Carmen del Darién y Bojayá,

VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO

Con corte a junio de 2020, la Subregión tenía registrados en el RUV 372.269 hechos victimizantes con 86.057 víctimas que son el 37,6% de la población de la zona y donde 80.096 son sujetos de atención. Es válido recordar que, a nivel nacional, las víctimas suman cerca de 9 millones, donde

7.299.457 son sujetos de atención (RUV, 2020). En cuanto a hechos victimizantes, en la subregión se encuentran inscritas las víctimas¹³ por desplazamiento (277.294), confinamiento (17.724), amenazas (10.569) y homicidios (6.082 víctimas, 1.642 víctimas directas) (RUV, 2020). Cabe indicar que los reportes entre mayo y junio de 2020 presentan cambios. En particular, en el reporte de junio se incluyeron 231 víctimas, así como 205 sujetos de atención y 1.629 hechos victimizantes. En estos últimos, se evidencia el aumento en confinamiento (181), desaparición forzada (29 más), amenazas (40 más) y desplazamiento forzado (536) (RUV, 2020).

Además de lo anterior, es importante anotar que en Chocó se ha registrado una tendencia al alza en el número de víctimas por ocurrencia y declaración. Particularmente, ambas series crecen hasta su punto máximo en 2013, cuando las víctimas por ocurrencia pasan de 4.608 en 2010 a 12.998 en 2013 y las víctimas por declaración aumentan de 5.688 en 2010 a 15.947. Luego del 2013 y hasta antes de la firma del Acuerdo de Paz en 2016, se observa una disminución en ambas series, específicamente las víctimas por ocurrencia disminuyen a 10.024 en 2015 y las víctimas por declaración se reducen a 12.086 ese mismo año. Luego de la firma del Acuerdo de Paz, se observa un leve aumento en ambas series de tal forma que en 2018 las víctimas por ocurrencia llegan a 11.630 y por declaración a 10.582 (RUV, 2020). En 2019, el número de

víctimas por ocurrencia en la Subregión pasó a 14.579 víctimas.

¹³ Las víctimas por ocurrencia hacen referencia al lugar y fecha donde sucedieron los hechos que llevaron a la victimización de las personas.

Las víctimas por declaración corresponden al lugar y la fecha donde la víctima, a través del Ministerio público, hace conocer las causas, hechos y circunstancias de su victimización (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 (AEIA).

De acuerdo con esta estructura, este capítulo está dividido en 4 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 respecto¹⁴ ; 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; iv) Los indicadores de adjudicación y formalización de la tierra se analizan en el título del Fondo de Tierras puesto que la información que hay al respecto es muy escasa; v) En relación con las Zonas de Reserva

Campesina, en la subregión del Chocó no existe esta figura de ordenamiento territorial, así que no se aborda este tema en el presente informe.

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 único¹⁵ , todas las situaciones de tenencia de la tierra como son las adjudicaciones de baldíos con ocupaciones previas, los procesos agrarios administrativos, la identificación de 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

¹⁴ Vale resaltar sin embargo, la ANT reporta algunos avances en el Subsidio Integral de Reforma Agraria (Decreto 1298 de 2015), una figura anterior al SIAT y del que esta agencia debe adelantar procesos de descongestión. En el departamento de Bolívar se han entregado 26 subsidios por valor de \$2.680.077.125 millones, uno en el municipio de Córdoba y en los otros no se especifica el municipio porque o bien los predios no se han postulado o no se ha verificado la zona a la que pertenecen.

¹⁵ 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).

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 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 años ¹⁶. 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.

¹⁶ 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.

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.

Tabla 3. Indicadores PMI territorializables sobre POSPR y catastro multipropósito en la subregión Chocó

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.	No se ha avanzado en la formulación de los POSPR y no hay acciones contempladas a corto plazo.
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 defina la Ley que regule la materia).	No se reportan avances en ninguno de los municipios PDET.
1	1.1	Acceso a la tierra.	Municipios con catastro rural multipropósito formado y/o actualizado	A.13	Instituto Geográfico Agustín Codazzi Autoridad Reguladora Catastral (que defina la Ley que regule la materia) Alcaldías y Gobernaciones	Todos los municipios tienen el catastro desactualizado o no formado (excepto el catastro urbano de Vigía del Fuerte que está actualizado). En el plan de trabajo para actualización del catastro en 2020 se incluyen los municipios de Acandí y Unguía

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 POSPR¹⁷. 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 años¹⁸.

De acuerdo con la respuesta remitida por la ANT a la Procuraduría el 16 de abril de 2019, la subregión del Chocó no se ha priorizado para la formulación de los POSPR. Sin embargo, En el plan de trabajo para actualización del catastro en 2020 se incluyen los municipios de Acandí y Unguía.

Por otra parte, para la construcción del presente informe, la Procuraduría revisó diferentes 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 14 municipios de la subregión, que se presentan a continuación:

1. El coeficiente de Gini de tierras promedio¹⁹ para 7 de los 14 municipios de la subregión es de 0,57, para el resto de los

¹⁷ 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.

¹⁸ Ver más adelante el apartado del Fondo de Tierras.

¹⁹ El coeficiente Gini de tierras es una medida en donde 0 significa total igualdad y 1 plena desigualdad.

municipios no hay información disponible (IGAC y Uniandes, 2012).

2. 10 municipios cuentan con datos del cálculo del índice de informalidad de la propiedad rural²⁰ con un promedio de 0,66. Los municipios de Nóvita, Istmina y Bojayá están por encima del 0,9; Riosucio y Murindó están por debajo del 0,2 (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Sin fecha)

3. 10 municipios tienen parte de su territorio (89% en promedio) en zona de reserva forestal de Ley 2ª de 1959. El Litoral del San Juan, Medio Atrato, Istmina, Murindó, Sipí y Vigía del Fuerte tienen entre el 95% y el 100% de su territorio protegido por esta norma, incluido los cascos urbanos (IDEAM, 2005)

4. En el Departamento del Chocó, según el SINAP hay 22 áreas ambientales protegidas, de las cuales se destacan: PNN Utría, que comparte jurisdicción con el municipio de Bojayá en 15.472 ha; el PNN Los Katíos que en Riosucio cubre 64.230 Ha y la Reserva Forestal del Darién, con 36.263 Ha en Acandí y 20.036 Ha en Unguía (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2020).

5. De acuerdo con los datos del Ministerio del Interior, en la subregión se encuentran alrededor de 59 resguardos indígenas constituidos (Ministerio del Interior, 2020) y 58 consejos comunitarios y organizaciones de comunidades

²⁰ El índice de informalidad permite estimar, identificar y delimitar áreas con posible presencia de informalidad en la tenencia de la tierra a nivel predial, toma valores entre 0 y 1 donde 1 significa mayor informalidad.

negras (Ministerio del Interior, 2020). Esta subregión es una de las que más presenta diversidad étnica en el país.

6. A nivel municipal no se cuenta con información sobre la distribución de la tierra (Respuestas entidades territoriales, mayo de 2020).

7. En la subregión Chocó en el plan de trabajo para actualización del catastro en 2020 se incluyen los municipios de Acandí y Unguía; actualmente, sólo el catastro urbano de Vigía del Fuerte se encuentra actualizado (IGAC, 2020).

Asimismo, 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 deforestación y pérdida de biodiversidad, contaminación por minería de oro y platino, contaminación y taponamiento de ríos y fuentes hídricas, vías no planificadas, comercio ilegal de fauna.
- Los principales problemas identificados por los entes territoriales en relación con la tierra son: informalidad en la

propiedad de la tierra, desplazamiento forzado y despojo, cultivos ilícitos, apropiación indebida de territorios étnicos y de áreas protegidas y conflictos interétnicos.

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 no se ha avanzado. Esto es necesario, puesto que, como se puede observar en las respuestas de los entes territoriales y nacionales, y otros documentos diagnósticos como los antes citados, o bien la información no está disponible, está desactualizada o es insuficiente para tener un panorama completo sobre el estado del ordenamiento de la propiedad rural a nivel municipal y el número de sujetos que pueden ser beneficiarios de los programas de acceso, formalización y uso de la tierra.

1.1.2 Fondo de tierras como mecanismo de acceso y formalización de 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. Por su parte, el Acuerdo de Paz, en su numeral 1.1.5, establece que el Gobierno Nacional debe proteger y regular los derechos 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 de Paz, 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).

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 20 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 y del indicador A.E.1 étnico por su importancia central en la subregión.

Por su parte, 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 otros 2 para pueblos y comunidades étnicas. Sin embargo, solo se hace referencia al indicador general A.9.

Tabla 4. Indicadores PMI territorializables sobre acceso y formalización de tierras en la subregión Chocó

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 24 predios al Fondo de Tierras. Estos predios no cuentan con información suficiente que permita tener un diagnóstico sobre su disponibilidad para la adjudicación. Sin los POSPR no es posible conocer la demanda de tierras y el número de sujetos sin tierra o con tierra insuficiente.
1	1.1	Acceso a la tierra.	Porcentaje de hectáreas del Fondo de Tierras entregadas para la constitución, ampliación y saneamiento de los resguardos de los pueblos indígenas	A.E.1	ANT	No se registra ningún avance en la subregión.
1	1.1	Acceso a la tierra.	Hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, formalizadas	A.9	ANT	No se reporta ningún avance en la subregión

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 formalización 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, para la subregión Chocó, la ANT identifica 20 predios en 5 de los 14 municipios PDET de la subregión: Medio Atrato, Unguía, Carmen del Darién, Istmina y Acandí²¹.

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). De los 20 predios, 2 son baldíos y 18 son bienes fiscales patrimonial. Sin embargo, de acuerdo con la información suministrada por

²¹ 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).

la ANT a la Procuraduría, 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 para determinar la disponibilidad de bienes para campesinos sin tierra o tierra insuficiente que sean identificados por medio del RESO en esta subregión. Adicionalmente la ANT, para el periodo 2016 a marzo 2020, no reportó ninguna adjudicación a entidades de derecho público en esta subregión.

Sobre la inscripción de sujetos de ordenamiento en el RESO la ANT reporta, en relación con el FISO, que aún no se han establecido los lineamientos que permitan resolver de fondo las solicitudes y la captura del módulo étnico.

Por otra parte, la ANT realiza diferentes procesos agrarios cuyo propósito es, entre otros, nutrir el Fondo de Tierras con predios que sean susceptibles de ser adjudicados a las comunidades étnicas y campesinas. La mayor parte de estos procesos agrarios corresponde al rezago del Incoder y el resto al Decreto Ley 902 de 2017. El estado de estos procesos se detalla a continuación:

1. Procedimiento de extinción administrativa de dominio por incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad (rezago del Incoder)²² : en el departamento de Chocó existen 4 casos: 2 en Acandí, uno en Istmina y uno en San José del Palmar (no es municipio PDET), que suman 361 Ha, sin embargo,

²² Lo que se conoce como el rezago del Incoder son los predios transferidos del Fondo Nacional Agrario a la ANT.

ninguno tiene información adicional del estado del proceso.

2. Extinción de dominio bajo el procedimiento único del Decreto Ley 902 de 2017: se registra un caso en Nuquí de 60 Ha (no es municipio PDET), sin que se informe sobre el avance del proceso.

3. Otros procesos agrarios: sobre los procesos agrarios de **deslinde y delimitación de tierras de la nación** en esta subregión no hay avances, así como tampoco se ha avanzado en **recuperación de baldíos indebidamente ocupados** (solo se refieren 2 en Carmen de Atrato que suman 930 Ha) ni en **revocatoria directa de baldíos** por el procedimiento único (Decreto Ley 902). Sólo se tiene información de una actuación administrativa de **revocatoria directa de baldíos adjudicados** (Ley 160 de 1994), uno en el municipio de Istmina (4 Ha) iniciado en noviembre de 2019 (sin cierre de etapa probatoria).

En relación con el indicador A.E.1 se registra la compra de 3 predios en Carmen de Atrato (no PDET), para comunidades indígenas por valor de \$787 millones. Por su parte, no se registra ninguna adjudicación de predios baldíos o bienes fiscales patrimoniales sin ocupación previa u ocupados ancestralmente para comunidades étnicas o campesinas. Tampoco se registran procesos de formalización de la propiedad rural.

Esta información contrasta con las solicitudes (Agencia Nacional de Tierras, 2019) con corte a 2019 de adjudicación de baldíos en los municipios PDET del Chocó:

- **Municipio de Acandí:** 2.136 solicitudes en diferentes etapas

procesales, equivalente a 107.603,7 Ha.

- **Municipio de Bojaya:** 252 solicitudes en diferentes etapas procesales, equivalente a 3.343,6 Ha.

- **Municipio Carmen del Darién:** 8 solicitudes en diferentes etapas procesales, equivalente a 211,9 Ha.

- **Municipio de Condoto:** 187 solicitudes en diferentes etapas procesales, equivalente a 3.045,8 Ha.

- **Municipio del Litoral del San Juan:** 2 solicitudes en diferentes etapas procesales, equivalente a 9,3 Ha.

- **Municipio de Istmina:** 402 solicitudes en diferentes etapas procesales, equivalente a 5.570,5 Ha.

- **Municipio de Medio San Juan:** 9 solicitudes en diferentes etapas procesales, equivalente a 136,5 Ha.

- **Municipio de Novita:** 237 solicitudes en diferentes etapas proesales, equivalente a 9.002,4 Ha.

- **Municipio de Rio Sucio:** 815 solicitudes en diferentes etapas procesales, equivalente a 29.551,6 Ha.

- **Municipio de Sipi:** 21 solicitudes en diferentes etapas procesales, equivalente a 828,8 Ha.

- **Municipio de Ungía:** 2.207 solicitudes en diferentes etapas procesales, equivalente a 40.807,9 Ha.

En general se observa que hay una muy escasa gestión por parte de la ANT y de avances en los procesos agrarios que podrían nutrir el Fondo de Tierras para la subregión del Chocó, la mayoría de los cuales están en la etapa que da inicio al procedimiento administrativo 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 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 resumen, sobre el balance de los indicadores A.3 y A.E.1 y A.9, 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 en el Fondo de Tierras para ser adjudicados a campesino o comunidades étnicas, el reporte de los 20 predios que han sido ingresados no arroja información suficiente en relación con su disponibilidad para la adjudicación.

1.1.3 Jurisdicción agraria y otros mecanismos de resolución de conflictos de uso y tenencia

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 2 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 MinJusticia 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.

Tabla 5. Indicadores PMI territorializables sobre mecanismos alternativos de resolución de conflictos en la subregión del Chocó

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	MinJusticia	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	El equipo de Diálogo Social de la ANT ha facilitado y acompañado diferentes espacios de diálogo y concertación en la subregión.
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	No se reportan avances a pesar de que se identifican varios procesos pendientes
1	1.1	Acceso a la tierra.	Porcentaje de territorios indígenas ancestrales y/o tradicionales con medidas de protección para su delimitación o demarcación	A.E.11	Agencia Nacional de Tierras	No se reportan avances a pesar de que se identifican varios procesos pendientes
1	1.1	Acceso a la tierra.	Reconocimiento y fortalecimiento de las instancias y mecanismos propios para la resolución de conflictos de uso y tenencia de la tierra	A.E.14	Agencia Nacional de Tierras	Se están adelantando procesos de acompañamiento en la mediación de conflictos por tierra para lograr acuerdos en relación con la delimitación de territorios.

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.

En relación con los indicadores A.E.14 y A.E.9, el grupo de Diálogo Social de la ANT en una presentación titulada Plan de Acción ANT Subregión PDET Chocó (11/10/2019) refiere que se están adelantando procesos de acompañamiento en la mediación de conflictos por tierra para lograr acuerdos en relación con la delimitación de territorios en los municipios PDET de Chocó, como se detalla a continuación:

- Comunidades étnicas y campesinas: explotación de recursos por parte de privados del territorio colectivo: Belén de Bajirá – Carmen del Darién, Consejos Comunitarios de Curvaradó y Jigumiandó. Cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento 045 y 299 de 2012 sobre estudio jurídico de 156 predios para identificar áreas privadas y áreas legítimamente ocupadas.

- Litoral de San Juan, Chachajo, Puerto Pizari y Papayo: Clarificación de los espacios territoriales legalizados a cada comunidad. Proyecto de ruta metodológica conjunta con el Ministerio del Interior para intervenir y/o mediar el conflicto territorial (Decreto 2893 de 2011).

- Litoral de San Juan, resguardo Chagpién, Tordó, predio Guimia: Proceso de acompañamiento junto con URT para acordar acciones de concertación respecto a la presencia en territorio resguardado de otras comunidades indígenas y de pobladores negros para el uso y aprovechamiento del territorio.

- Riosucio y Carmen del Darién: Delimitación Consejo Comunitario de Salaquí y resguardo Peñas Blancas. Ruta metodológica y presupuestos de acompañamiento para delimitación concertados. Está pendiente el concepto de seguridad de MinDefensa y apoyo a la financiación para la ejecución de la ruta y acompañamiento del MinInterior para su realización en territorio.

Si se tiene en cuenta que en la subregión se identifican 59 resguardos indígenas y 58 consejos comunitarios de comunidades negras, los procesos de constitución, saneamiento, ampliación y titulación de territorios para las comunidades étnicas en la subregión PDET del Chocó son prioritarios. Sin embargo, la ANT no reporta avances sobre los procesos de constitución, saneamiento y ampliación de

resguardos indígenas, ni sobre los de titulación de comunidades negras. Sobre el módulo étnico del RESO, la ANT aún no ha establecido la reglamentación para su funcionamiento.

Aunque estos datos no reflejan la realidad de todos los procesos agrarios étnicos pendientes por resolver, la Procuraduría ve con preocupación el poco avance que se registra hasta la fecha, sin que se evidencie por parte de la entidad competente una estrategia efectiva que le dé respuesta a estos procesos y garantice el acceso y la seguridad jurídica de la tierra a los pueblos y comunidades étnicas del Chocó.

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, estos mecanismos están centrados en la conciliación y la mediación que se realiza por intermedio de las autoridades tradicionales. Si bien para la Procuraduría este reconocimiento 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, principalmente en esta subregión donde la presencia de pueblos, comunidades étnicas con territorios propios es generalizada así como de otras figuras de protección de zonas de interés ambiental.

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, empresas y otros actores que se disputan el control de estos recursos. En este sentido, el indicador A.398, 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.

1.1.4 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 AEIA, 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, el A.349, comparte responsabilidades con los entes territoriales. De los 6 indicadores, 4 son territorializables, de los cuales uno es específico para pueblos y comunidades étnicas.

Tabla 6. Indicadores PMI territorializables sobre zonificación ambiental en la en la subregión del Chocó

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	La subregión no cuenta con territorios étnicos constituidos
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	MinAmbiente, DPS, MinAgricultura, 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 incidencia en el proceso participativo de en las 16 subregiones para la socialización de las Bases Técnicas de Zonificación Ambiental²³. 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 Pacífico y Frontera Nariñense, la cual busca que se realice la zonificación ambiental participativa a escala detallada y en concordancia con los planes de vida y de etnodesarrollo.

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.

Durante el 2019 y lo transcurrido de 2020, el MinAmbiente ha acompañado las sesiones institucionales lideradas por la Consejería de Estabilización y la ART, donde se convoca a los alcaldes y gobernadores de los municipios PDET. Así mismo, se priorizó un proyecto de Pago por Servicios Ambientales en Vigía del Fuerte.

²³ 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.

Otros proyectos que está acompañando el MinAmbiente en la subregión son los siguientes:

- Conservación de la biodiversidad en paisajes impactados por la minería en la región del Chocó, financiado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y ejecutado por el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF). Este proyecto finalizó en 2020 e impactó 8 municipios del Chocó biogeográfico (no se encontró información de los municipios).
- Gestión integral de la biodiversidad del pacífico colombiano para la construcción de paz. Este proyecto busca ofrecer alternativas para prácticas de producción sostenible como alternativas para el desarrollo local, protección de la biodiversidad y apoyo a la construcción de paz incluyendo planes de negocios verdes con sistemas de producción diversificados y sostenibles en pro de la seguridad alimenticia. Adicionalmente se espera trabajar en los instrumentos de planeación articulados con los PDET.

Por otra parte, la 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 los datos del MinAmbiente,

10 municipios tienen importantes áreas protegidas por medio de la Ley 2ª del 1959, 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 habitantes rurales de estos municipios. En este sentido, para los municipios del Chocó, es necesario realizar procesos de zonificación ambiental participativa en los resguardos y territorios colectivos constituidos, e impulsar el cumplimiento de la Sentencia T-622 de 2016 que reconoce el Río Atrato como sujeto de derechos.

1.1.5 Conclusiones y recomendaciones

A. Conclusiones

- La Política de Ordenamiento Social de la Propiedad, no muestra ningún avance en la subregión PDET del Chocó, en lo que respecta a la formulación e implementación de los POSPR y todos los municipios tienen el catastro urbano y rural desactualizado, con excepción del catastro urbano de Vigía del Fuerte. Vale mencionar sin embargo que, en el plan de trabajo para la actualización del catastro en 2020, en esta Subregión se priorizaron los municipios de Acandí y Unguía. Lo anterior se suma a que los 14 municipios que conforman la subregión enfrentan graves conflictos alrededor del uso de la tierra, causados por la minería de oro y platino y la apropiación de estos recursos por grupos armados ilegales, la deforestación, la siembra de cultivos de uso ilícito en

áreas ambientales protegidas y territorios étnicos, conflictos interétnicos por el territorio, desplazamiento y despojo.

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

- Se han identificado 4 procesos agrarios en trámite que corresponden en su gran mayoría al rezago del Incoder y el resto al Decreto Ley 902 de 2017; asimismo, la mayoría están en la etapa que da inicio al procedimiento administrativo. La gestión para la identificación y resolución de los procesos agrarios en la subregión es casi inexistente, aspecto que contrasta con la cantidad de solicitudes de adjudicación de baldíos pendientes o que están en trámite en 11 de los 14 municipios PDET del Chocó, las cuales suman 6.276, que corresponden a 567.383,8 hectáreas.

- No se ha avanzado en la identificación de sujetos de ordenamiento de la propiedad rural a través del RESO, sin lo cual no es posible conocer la demanda de personas que necesitan tierras o regular sus derechos sobre la propiedad

rural.

- Si se tiene en cuenta que en la subregión se identifican 59 resguardos indígenas y 58 consejos comunitarios de comunidades negras, los procesos de constitución, saneamiento, ampliación y titulación de territorios para las comunidades étnicas en la subregión PDET del Chocó son prioritarios. Sin embargo, la ANT no reporta avances sobre los procesos de constitución, saneamiento y ampliación de resguardos indígenas, ni de titulación de comunidades negras. Sobre el módulo étnico del RESO, la ANT aún no ha establecido la reglamentación para su funcionamiento.
- No hay ningún avance en la implementación de otros mecanismos de acceso a tierra, en la formalización de la propiedad rural, mecanismos de resolución, concertación y diálogo para la resolución de conflictos por uso y tenencia de la tierra.
- 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. Adicionalmente, no se registran avances en la estrategia de contratos para asignar derechos de uso o acuerdos para la conservación.

B. Recomendaciones

- A la ANT, definir un cronograma con recursos diferenciados para la formulación e implementación de los POSPR.
- Al IGAC, priorizar los municipios de esta subregión para la actualización del catastro multipropósito con prioridad en los 14 municipios PDET de la subregión.
- 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. Igualmente, definir un plan de atención para descongestionar el rezago que incluya información confiable y actualizada de los procesos pendientes en los municipios PDET con la cual se facilite realizar el seguimiento y control respectivo.
- A la ANT, acelerar el proceso de adjudicación de tierras y formalización de la pequeña y mediana propiedad rural. Asimismo, definir una estrategia a corto y mediano plazo para resolver los conflictos de la tenencia de la tierra causados por la informalidad y la falta de garantía en la seguridad jurídica de las comunidades rurales.
- A la ANT, diseñar un Plan de Acción para resolver los procesos agrarios y las solicitudes de saneamiento y constitución de resguardos indígenas y titulación colectiva de comunidades negras pendientes. Este plan debería indicar tiempos, recursos y responsables.
- A la ANT, realizar jornadas de diligenciamiento del FISO con el fin de valorar un número mayor de sujetos de ordenamiento

que puedan resultar beneficiados de los procesos de acceso a tierras.

- A la ANT, identificar procesos de formalización de tierras a entidades de derecho público para proyectos que se desarrollen en la subregión.
- A la ANT y al MinAmbiente, definir plan de acción coordinado y concertado con las comunidades étnicas y las instituciones competentes para delimitar la frontera agrícola, identificar posibles áreas de especial interés ambiental que deben ser restauradas y sustraídas, a fin de ser formalizadas o adjudicadas a las comunidades campesinas y étnicas.
- A la ANT, al DNP, el IGAC y a 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 MinJusticia y entidades territoriales, reglamentar el funcionamiento y alcance y fortalecer las instancias participativas de concertación y diálogo para la resolución de conflictos interétnicos por uso y tenencia de la tierra que se han constituido en la subregión.

- 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.

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 Nacionales²⁴ 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.

²⁴ 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 7. Indicadores PMI territorializables sobre PDET en la subregión Chocó

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 19 de septiembre de 2018 y contó con la participación de diversos actores. Se realizaron diálogos preparatorios organizaciones de víctimas y se contó con la participación en la formulación del PDET de la institucionalidad municipal y departamental.
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 se contó con la participación de representantes de organizaciones de víctimas del conflicto presentes en el territorio, la institucionalidad municipal y departamental.
1	1.8	Implementación PDET	Obras de infraestructura comunitaria en municipios PDET, ejecutadas	A.285	ART	Se han ejecutado 45 proyectos con el plan 50/51 y Obras PDET en sus fases 1 y 2, lo que representa el 3,7% del total de proyectos ejecutados. Para la fase 3 se identificaron 244 necesidades, los proyectos asociados serán ejecutados en 2020 y 2021.

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

Tabla 7. Indicadores PMI territorializables sobre PDET en la subregión Chocó

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 regional con las organizaciones de segundo nivel que agrupan consejos comunitarios y cabildos y autoridades indígenas presentes en el territorio. En El PDET de Chocó es étnico en su visión y apuestas de desarrollo.
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 1.308 (el 65% del total para la subregión) iniciativas étnicas, sin embargo este número no refleja el universo completo de iniciativas que benefician a los pueblos y comunidades étnicas presentes en el territorio.
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	Aunque no hay claridad en el número de iniciativas implementadas que benefician a los pueblos y comunidades étnicas, la mayoría de proyectos ejecutados (cerca de unos 119) benefician a estas poblaciones.
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	195 (el 9,5%) iniciativas se identificaron en el PDET con las marcas de género. Asimismo, se identificaron 4 iniciativas que se están gestionando a través de proyectos que beneficia a las mujeres étnicas.

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

Tabla 7. Indicadores PMI territorializables sobre PDET en la subregión Chocó

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance del indicador
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	El 32% del total de participantes fueron mujeres la mayoría pertenecientes a comunidades negras y pueblos indígenas. El 9,5% de las iniciativas del PDET, se identifican con la marca de género.
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.
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 32% del total de participantes fueron mujeres. El 9,5% de las iniciativas del PDET, 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 Chocó

La subregión Chocó comprende 14 municipios, 12 del departamento del Chocó: Acandí, Unguía, Riosucio, Carmen del Darién, Bojayá, Medio Atrato (al norte); Condoto, El Litoral del San Juan, Istmina, Medio San Juan, Nóvita, y Sipí (al sur); y 2 del departamento de Antioquia: Murindó, Vigía Del Fuerte. El proceso de planeación participativa finalizó el 19 de septiembre de 2018 con la firma del PATR.

Según datos consignados en el PATR ²⁵, en total participaron 1.275 personas en las tres fases de planeación veredal, municipal y subregional, el 68% hombres y el 32% mujeres. De los 14 municipios, en 4 de ellos se firmaron acuerdos colectivos en el marco del PNIS: Riosucio, Medio Baudó, Carmen del Darién, Medio San Juan; sin embargo, no se ha suscrito ningún acuerdo individual y en esa medida este programa en el Chocó no se implementó.

Es importante mencionar que este PDET se le agregó el apellido étnico, por ser construido en su mayoría con comunidades afrocolombianas y pueblos indígenas. El mecanismo especial de consulta, según lo señala el Decreto 893 de 2017, se realizó con representantes del Foro Interétnico de Solidaridad Chocó-FISH, la Mesa Departamental de Concertación Permanente de los Pueblos Indígenas del Chocó y la Organización Indígena de Antioquia-OIA. En total participaron 65 Consejos Comunitarios

y 55 autoridades indígenas²⁶ de los 14 municipios que integran la subregión.

Igualmente, en la subregión se identifican 20 sujetos de reparación colectiva, 9 para comunidades indígenas y 11 para comunidades afro, y 8 planes de retorno y reubicación, 4 de los cuales han sido formulados y 4 están aprobados.

• 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, privados e institucionales con incidencia en el territorio. Para la construcción de la visión, el documento PATR señala que, además de las 104 organizaciones étnico-territoriales que participaron en el Mecanismo Especial de Consulta, se incluyó en el proceso de planeación organizaciones de víctimas, organizaciones de la sociedad civil, entidades de cooperación internacional y la Iglesia Católica. Así mismo, se hicieron diálogos preparatorios con representantes del programa PNIS. Esta visión plantea lo siguiente:

En 2028 la población de la subregión PDET Chocó (Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial Étnico) habrá sido reconocida por sus aportes a la construcción de Nación, el aprovechamiento ambiental del espacio geográfico, y por su

²⁵ El documento completo del PATR de la subregión así como los 14 PMTR están disponibles en la página web de la ART. (Agencia de Renovación del Territorio, 2018)

²⁶ Estos datos son referenciados en el documento del PATR de la subregión y discrepan con los que están disponibles en el MinInterior.

participación en la formulación e implementación de políticas públicas. Habrá sido un territorio reconocido como un espacio de vida basado en las prácticas y saberes ancestrales y por la recuperación y potenciación de los sistemas productivos y de conectividad, además, con la infraestructura necesaria y adecuada. Todo lo anterior será producto de una apuesta de desarrollo social, político y económico competitivo, en armonía con el patrimonio natural y cultural, en donde se garantice la autonomía, soberanía y gobernanza territoriales, con enfoque diferencial étnico, de género y generacional. En la subregión PDET Chocó se habrán restaurado sus ecosistemas y su tejido social, constituyéndose para el país en un espacio emblemático de reconciliación, reparación, convivencia y paz territorial, en donde se garantiza el buen vivir y el goce efectivo de los derechos (pág. 5).

Como se puede observar, la visión de la subregión Chocó propone como elemento central la protección y el aprovechamiento de los recursos ambientales, desde la riqueza y la diversidad étnica que constituye el territorio. Asimismo, integra los principios de autonomía, soberanía y gobernanza territoriales, y busca consolidar la paz territorial, la reparación y la convivencia.

Esta visión responde a los múltiples desafíos que se presentan en el territorio de esta subregión, principalmente en términos de ordenamiento de la propiedad rural, aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y culturales, los impactos del conflicto sobre la población víctima, la generalizada y

sistemática carencia de servicios básicos, acceso a educación, salud, energía, vivienda y agua potable, y la presencia recurrente de grupos armados ilegales y economías ilícitas. Teniendo en cuenta las dimensiones del conflicto armado, es necesario que durante la implementación del PDET Chocó se haga más énfasis en el enfoque reparador ya que este no es tan evidente en la visión.

- **Análisis de las iniciativas del PATR**

Según la información suministrada por la ART, las iniciativas municipales y subregionales que constituyen el PDET Chocó suman 2.027, que representan el 6,1% del total nacional. Están agrupadas en los 8 pilares: 1.953 corresponden a la fase municipal y 73 a la fase subregional.

Del total de iniciativas, 1.308 (el 65%) fueron marcadas en las fases participativas con la etiqueta étnica, lo cual indica que están dirigidas a los pueblos y comunidades étnicas de la subregión. Por su parte, 195 (el 9,5%) tienen la marca de género y mujer rural, lo que indica que benefician a este grupo poblacional, de las cuales 128 se cruzan con la etiqueta étnica.

Adicionalmente, de los 4 municipios en los que se inició el PNIS, sólo se incluyeron 32 iniciativas (el 1,5%) que tiene la etiqueta PISDA que corresponden a los municipios del Carmen del Darién y Riosucio. 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 8. Iniciativas del PATR del PDET Chocó

Fase PDET	Generales	Étnicas	Género y mujer rural	Con marca PISDA-PNIS	Total
Municipal	709	1.244	190	32	1.953
Subregional	9	64	5	0	73
Total	719	1.308	195	32	2.027

Fuente: ART, marzo 2020. Elaboración propia.

De igual manera, cabe señalar que 591 iniciativas (el 29% del total) fueron marcadas como de gestión y 1436 (el 71%) 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: “Adelantar y articular acciones entre los consejos comunitarios, resguardos indígenas, municipios, las CAR y la ANT, para que, en el marco de sus competencias, realicen la

debida delimitación y administración de las rondas hídricas de la subregión PDET Chocó (Chocó y Antioquia), atendiendo los decretos 1071 y 1076 de 2016” (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, se encontraron 616 iniciativas (el 30%) 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: actualización de planes de ordenamiento territorial, clarificación de límites político-administrativos, formulación de documentos de planeación territorial y para la protección de recursos naturales y fuentes hídricas, articulación de estos planes con los documentos de planeación étnicos, fortalecer los procesos de restitución de tierras, entre otras, todas de gran relevancia para el desarrollo rural.

Por otra parte, 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 9. Iniciativas del PATR por pilar en Chocó

Pilar	Generales	Étnicas	Género y mujer rural	Con marca PISDA-PNIS	Total
1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del sueloSubregional	43	110	1	0	153
2. Infraestructura y adecuación de tierras	154	210	0	0	364
3. Salud rural	49	183	11	0	232
4. Educación rural y primera infancia rural	100	209	44	0	309
5. Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural	53	95	16	1	148
6. Reactivación económica y producción agropecuaria	151	260	55	30	411
7. Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación	50	34	32	1	84
8. Reconciliación, convivencia y construcción de paz	119	207	36	0	326
Total	719	1.308	195	32	2.027

Fuente: ART, marzo 2020. Elaboración propia.

Las iniciativas étnicas se distribuyen en los 8 pilares, principalmente en los pilares de Reactivación económica, Reconciliación, Infraestructura y Educación rural. Las iniciativas de género y mujer rural se ubican en 7 pilares, los pilares de Reactivación Económica, Educación y Reconciliación son los que concentran el mayor número de iniciativas.

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. En el pilar de Salud rural se destacan temas como el fortalecimiento de los saberes tradicionales de las parteras; sin embargo, de las 11 iniciativas incluidas en este pilar la mayoría no incorpora adecuadamente el enfoque.

En el pilar 4 las iniciativas abordan temas como la creación de una escuela de medicina tradicional para mujeres y créditos y becas para que las mujeres accedan a la educación propia. En el pilar 6 se incluyen varias iniciativas en temas como fortalecimiento de las organizaciones productivas de mujeres étnicas, acceso a créditos, empleabilidad, emprendimiento y producción agropecuaria y no agropecuaria; en el pilar 7 con programas de huertas caseras (azoteas), proyectos productivos y granjas integrales, programas de nutrición para madres y primera infancia y prácticas alimenticias. En el pilar 8 con iniciativas de formación y participación política de la mujer, fortalecimiento a redes de mujeres, recuperación de saberes ancestrales, formación en el enfoque de género, creación de

políticas públicas de género y mujer, construcción de casas para la mujer 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).

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 del Chocó, se cuenta con 14 acuerdos municipales y una ordenanza Departamental.

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 5 enlaces PDET como apoyo en los procesos que vienen abordando las entidades territoriales en la formulación de los PDT y la gestión de las iniciativas municipales y

subregionales.

La ART ha realizado una mesa de impulso a los PDET y una reunión de seguimiento, con alrededor de 30 entidades nacionales en octubre de 2019, 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 definen grupos de trabajo por pilar con el propósito de dinamizar recursos para la implementación de las iniciativas de los PDET a corto, mediano y largo plazo. Sin embargo, en las entrevistas realizadas y los requerimientos enviados por la Procuraduría a las entidades territoriales, se informó que en esta subregión se percibe que la articulación con las entidades nacionales ha sido muy débil y poco eficaz y en algunos casos incluso no se conocen acciones de articulación.

En relación con la articulación del grupo motor y las nuevas administraciones municipales y departamentales no se pudo contar con información suficiente que permitiera conocer los resultados del proceso, no obstante se observa que algunas de las Alcaldías han tenido en cuenta los pactos municipales en la formulación de los PDT. Ahora bien, que se incluyan las iniciativas en los PDT impulsa pero no garantiza su implementación, puesto que, con la limitación de recursos y el rezago histórico en inversión y presencia institucional en estos municipios, no es posible 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 de fuentes como el Sistema General de Regalías y de la capacidad de gestión de proyectos por parte de las entidades territoriales para consecución de recursos de los OCAD municipales o regionales.

Tanto la institucionalidad como los representantes de la comunidad mencionan y valoran de manera positiva la construcción participativa y con enfoque diferencial y étnico del PATR y los pactos municipales en esta subregión. Sin embargo, dentro de los líderes comunitarios persiste la idea que las iniciativas priorizadas por la ART para la inclusión en los PDT, son de carácter general y dejan a un lado las iniciativas en las cuales se plantearon las necesidades específicas de las comunidades rurales, de los consejos comunitarios y de los resguardos indígenas. Según la información recolectada desde diferentes actores esta percepción puede estar relacionada con:

- El involucramiento insuficiente de las autoridades locales en escenarios de participación y en actividades y procesos propios de la implementación.
- El desconocimiento de la comunidad del Acuerdo de Paz y de lo que implica la implementación de los mismos, ya que no se hace explícita la relación en la rendición de cuentas ni el seguimiento a los proyectos.

- Canales de comunicación inadecuados y discontinuos entre la comunidad, la administración y las agencias del gobierno nacional que hacen presencia en el territorio.

Por otra parte, las instituciones públicas en el departamento del Chocó no necesariamente operan en la práctica bajo principios de coordinación interinstitucional para la planeación e inversión de recursos. La articulación interinstitucional que se señala, si bien contribuye a la implementación del PDET en el Chocó no es suficiente para el cumplimiento de los fines propuestos, sumado al hecho de que las iniciativas de los PATR en términos administrativos sobrepasan las capacidades presupuestales, institucionales y técnicas de los municipios del Chocó. Los 14 municipios de la subregión son categoría sexta, por lo cual no cuentan con recursos para la implementación de las iniciativas –según su competencia–, recursos que deben ser destinados a atender los constantes hechos victimizantes que se presentan en el territorio como desplazamientos masivos, confinamientos masivos, etc.

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.

- **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 16²⁷ que habían sido definidos en el Acuerdo de Paz. Así 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

²⁷ 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».

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.

1.2.3 Ejecución de iniciativas PDET: descripción de proyectos y cruce con iniciativas

En este apartado se muestra la ejecución de las iniciativas municipales y subregionales consignadas en el PDET del Chocó. 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. Por lo tanto, se tendrán en cuenta las estrategias de proyectos productivos, proyectos integradores, obras por impuestos, Yo me Subo a Mi PDET y OCAD Paz.

- **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. Se han ejecutado, hasta la fecha, 3 proyectos productivos por valor de \$4.008 millones del sector agroforestal, 1 en Riosucio y 2 en Vigía del Fuerte dirigidos a comunidades indígenas y a consejos comunitarios de asociados a Cocomacia. Estos proyectos ya finalizaron.

- **Proyectos integradores**

Los proyectos integradores articulan diferentes sectores y buscan un impacto mayor en las dinámicas económicas de las subregiones y el fortalecimiento de las organizaciones productivas y comunitarias. En el marco de esta estrategia, en la subregión se ejecutará un proyecto en el municipio de Novita, Medio San Juan y Sipí, en la líneas productivas de piscicultura (tilapia roja), muelles y otros servicios relacionados. El valor estimado de la inversión es de \$4.816 millones.

- **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 1 proyecto por valor de \$2.422 millones que beneficia al municipio de Vigía del Fuerte para dotación de mobiliario escolar y materiales educativos (este proyecto está actualmente suspendido).

- **Estrategia Yo me Subo a Mi PDET**

Esta estrategia busca financiar proyectos que formulen y ejecuten las organizaciones comunitarias en los territorios, lo que

impacta de manera positiva el fortalecimiento de capacidades. Mediante esta estrategia se van a financiar 16 proyectos por un valor estimado de \$240 millones, \$15 millones para cada uno. 2 de estos proyectos fueron seleccionados para organizaciones de mujeres. No se cuenta con información desagregada de los proyectos.

• **OCAD-PAZ**

Estos proyectos son financiados desde 4 fuentes: Asignación Paz, FONPET, Incentivo a la Producción, Asignación Paz. En Chocó se han aprobado 8 proyectos por un valor de \$60.600 millones, en 7 Municipios: Acandí, Condoto, Medio San Juan, Nóvita, Unguía, Carmen del Darién y Vigía del fuerte. Adicionalmente, se tiene un proyecto nacional para mejoramiento de vías terciarias que beneficia a 3 municipios de la subregión Chocó (Acandí, Unguía y Bojaya) por \$3.840 millones.

Tabla 10. Proyectos OCAD Paz para la subregión Chocó

Nombre Proyecto	Nombre Proyecto	Valor proyecto	Pilar	Localización	Estado del proyecto
Diseñar y Construir acueductos en las Comunidades (...) San Miguel (...) para el beneficio del 100% de su población en el Municipio de Medio San Juan-Chocó. No se identifica una iniciativa asociada	Saneamiento básico rural en el marco de la consolidación para la paz, mediante la construcción del acueducto del corregimiento de San Miguel en el municipio de Medio San Juan	\$4.116.061.226	5	Medio San Juan	En ejecución
No se identifica una iniciativa asociada	Construcción de 1.700 metros de pavimento rígido en el marco de la consolidación de la paz en la vía que conduce de la cabecera municipal al corregimiento de Cajón en el municipio de Nóvita	\$5.095.999.254	2	Novita	En ejecución
No se identifica una iniciativa asociada	Mejoramiento de la vía Casa Bomba - El Guamo en el municipio de Carmen del Darién.	\$5.012.454.929 t	2	Carmen del Darién	En ejecución
Diseñar y construir planta de tratamiento de agua potable para las comunidades rurales afro, mestizos e indígenas del municipio de Unguía – Chocó	Construcción Del Proyecto Integral De Abastecimiento De Agua Potable De Las Comunidad Rurales Del Corregimiento De Tanela (Santa María La Antigua Del Darién, Patapelada, Tanela Centro, Holanda, Tisló), Santa María Y El Gilgal. Municipio de Unguía	\$12.553.275.926	5	Unguía	En ejecución

Fuente: ART, marzo 2020. Elaboración propia.



PROCUREMOS
la paz

Tabla 10. Proyectos OCAD Paz para la subregión Chocó

Nombre Proyecto	Nombre Proyecto	Valor proyecto	Pilar	Localización	Estado del proyecto
Electrificar a corto plazo con energía alternativa las comunidades rurales y resguardos indígenas del Municipio de Unguía departamento del Chocó.	Instalación de soluciones energéticas para beneficiar a 154 viviendas en zonas no interconectadas del municipio de Unguía Chocó	\$3.088.816.896	2	Unguía	Sin contratar
Interconectar en el mediano plazo con energía eléctrica al municipio de Acandí en el departamento del Chocó.	Construcción de redes eléctricas en los barrios Nuevo Acandí, Villa Nueva, Villa Estadio, Villa Olga y las Brisas de la cabecera municipal, y en varios centros poblados del municipio de Acandí, Chocó	\$14.516.454.760	2	Acandí	Sin contratar
Mejorar mediante pavimento 3 vías carretable que comunican las comunidades de Condoto – La Hilaria 1,6km, Condoto – Opogodo 2,5km, Condoto – Jigualito 3,5km, en el Municipio De Condoto departamento del Chocó.	Pavimentación en concreto rígido de la carretera Ánimas - Novita, Subsector Condoto Opogodó, Km 0+00 Al K3+160, en el municipio de Condoto.	\$17.367.030.228	2	Condoto	Sin contratar
Implementar un proyecto para el mejoramiento de la interconexión eléctrica existente y ampliar la cobertura para las zonas no interconectadas. Se estudiarán las diferentes alternativas de energías convencionales, no convencionales e interconexión en la zona rural de los municipios de la subregión PDET del Chocó, garantizando un óptimo y permanente funcionamiento del fluido eléctrico	Construcción de los Sistemas Fotovoltaicos en la Zona Rural del Municipio de Vigía del Fuerte en el Departamento de Antioquia	\$3.862.557.887	2	Vigía del Fuerte	En ejecución

Fuente: ART, marzo 2020. Elaboración propia.

Tabla 10. Proyectos OCAD Paz para la subregión Chocó

Nombre Proyecto	Nombre Proyecto	Valor proyecto	Pilar	Localización	Estado del proyecto
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	\$3.840.000.000 (aprox)	2	Acandí, Unguía y Bojayá	En ejecución
Total	9 Proyectos	\$65.612.651.106		8 Municipios	

Fuente: ART, marzo 2020. Elaboración propia.



PROCUREMOS
la paz

Es importante anotar que de acuerdo con la información suministrada por el Departamento Nacional de Planeación, se tiene un presupuesto disponible de \$346.111.298,32 (Carmen del Darién-2018) y \$2.840.611.593,80 y \$726.905.968,46 (Medio Atrato-2017, 2018), del Fondo Nacional de Pensiones de la Entidades Territoriales – FONPET-SGR para la implementación del Acuerdo de Paz en esta subregión, sin que se le haya asignado ningún proyecto.

Así mismo, en la Base de Gestión de Proyectos del DNP se puede observar que, de 14 proyectos aprobados entre 2018 y 2019 por OCAD PAZ en el departamento de Chocó (sin contar con Antioquia), 8 pertenecen a la subregión PDET (Departamento Nacional de Planeación, 2020).

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. Para la subregión Chocó se han identificado 5 proyectos del OCAD Municipal: uno en el municipio de Condoto de acueducto y alcantarillado; 3 en el municipio de Vigía del Fuerte, 2 de los cuales corresponden a los sectores de infraestructura deportiva, 1 de ellos para comunidades indígenas, y el otro para planificación urbana; y en el municipio de Murindó, un proyecto de construcción de andenes palafíticos en concreto para el desarrollo rural. La inversión total de estos proyectos asciende a \$1.556 millones.

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 para la subregión Chocó es muy limitado. Es importante destacar que en esta subregión, y en general en todo el departamento del Chocó es precaria la presencia y operatividad de empresas privadas, por lo que es un reto, por un lado, canalizar esta fuente de recursos y, por otro lado, que las empresas se inclinen por zonas que pueden estar fuera de su interés comercial. Cabe señalar que los 9 proyectos de OCAD Paz aprobados para esta subregión representan el 4,6% del total nacional (193), y el 9% del total para las Subregiones PDET (99), lo que significa una baja priorización de esta fuente de financiación para los municipios del Chocó, si se tienen en cuenta las grandes necesidades que enfrentan estos municipios.

- **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 Chocó, se reportan 110 iniciativas en implementación o implementadas lo que corresponde a un 5,4% del total de las iniciativas de la Subregión. Estas 110 iniciativas tienen 117 proyectos asociados²⁸.

²⁸ Esta información se encuentra actualizada a 30 de marzo de 2020.

Tabla 11. Asociación de iniciativas del PATR del Chocó con proyectos

Pilar	Número 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	153	13	5	8,5%	\$ 450.720.000	0,4%
2 - Infraestructura y adecuación de tierras	364	21	30	5,8%	\$ 22.421.075.172	18,5%
3 - Salud rural	232	3	2	1,3%	\$ 658.673.853	0,5%
4 - Educación rural y primera infancia rural	309	35	50	11,3%	\$ 62.988.899.071	52,1%
5 - Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural	148	1	1	0,7%	\$ 408.821.000	0,3%
6 - Reactivación económica y producción agropecuaria	411	16	12	3,9%	\$ 31.211.557.459	25,8%
7 - Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación	84	5	2	6,0%	\$ 1.354.939.511	1,1%
8 - Reconciliación, convivencia y construcción de paz	326	16	17	4,9%	\$ 1.427.098.912	1,2%
Total	2027	110	117	5,4%	\$ 120.921.784.978	100,0%

Fuente: ART, marzo del 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

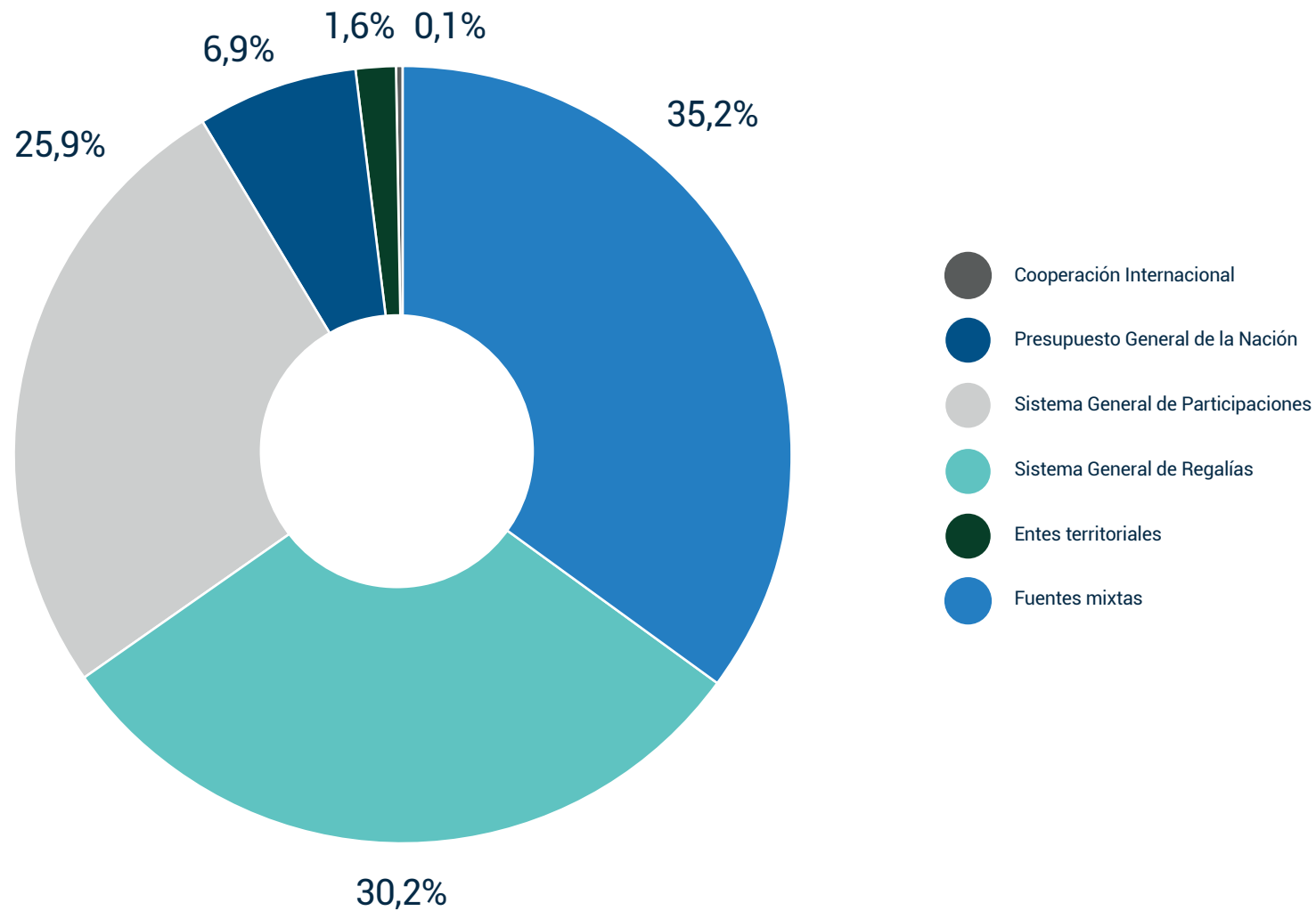
El pilar con mayor proporción de iniciativas asociadas a proyectos frente al número total de iniciativas es el de educación rural y primera infancia rural con 11,3%, seguido de ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo con 8,5% y sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación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

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

En cuanto a las fuentes de financiación de los proyectos asociados a las iniciativas, los recursos provienen principalmente de fuentes mixtas, es decir, proyectos financiados por dos o más fuentes, con el 35,2%. Entre las fuentes mixtas resaltan la concurrencia de los entes territoriales con el Presupuesto General de la Nación (PGN) con una participación de 15,8% y de los entes territoriales con el Sistema General de Regalías (SGR) con el 15,6%. También resalta el aporte del SGR con una participación de 30,2% y del Sistema General de Participaciones (SGP) con 25,9%. El Conpes 3932 de 2018 incluye una estimación indicativa de fuentes de financiamiento para los PDET en un horizonte de 15 años, de acuerdo con el PMI. Frente

a la información reportada por proyectos para esa subregión, en el mencionado Conpes se estimaba una participación mucho menor del SGR del 10,4% (incluyendo ordinarios y OCAD Paz), en cambio se estimaba un aporte considerablemente mayor del SGP con 59,9% (incluyendo libre inversión y destinación específica).

Gráfica 2. Recursos por fuente de inversión



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

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.

En relación con el plan 50/51 y Obras PDET en sus fases 1 y 2, se ejecutaron 45 proyectos, lo que representa el 3,7% del total de proyectos ejecutados 3 municipios de la subregión: Carmen del Darién, Riosucio y Vigía del Fuerte. Las obras corresponden a los sectores de inclusión social y reconciliación, Minas y Energía y, transporte. En estas estrategias se reportan \$ 9.063 millones invertidos, lo que equivale al 4,4% del total de la inversión para las 16 subregiones. Asimismo, el 75,6% se encuentran terminadas y 24,4% entregadas.

Para la fase 3, como resultado de los ejercicios participativos desarrollados con las comunidades en el 2018 se identificaron en Chocó 244 necesidades que representan el 8,7% del total identificadas en las 16 subregiones. De acuerdo con la información remitida por ART, estos proyectos serán ejecutados en las vigencias 2020 y 2021. Tanto en proyectos ejecutados en el plan 50/51 como Obras PDET fases 1 y 2, se observa una baja participación de esta Subregión; sin embargo, tiene una participación mayor en identificación de necesidades para fase 3, por lo que se debería priorizar en la subregión la ejecución de proyectos en esta última fase y posibles fases a futuro. Adicionalmente, las comunidades entrevistadas para la elaboración de este informe manifestaron que en algunos casos no son claros los criterios de selección y priorización de estas obras y se percibe una ejecución desordenada de las mismas.

Tabla 12. Obras PDET fases 1 y 2 y Plan 50/51 en Chocó

Fase, sector y estado del proyecto	Número de Obras	Valor de la inversión
OBRAS PDET FASE 2	29	\$ 6.010.998.269
Inclusión social y reconciliación total	25	\$ 5.153.562.478
ENTREGADOS	8	\$ 1.839.932.228
TERMINADO	17	\$ 3.313.630.250
Minas y energía	1	\$ 285.166.578
ENTREGADOS	1	\$ 85.166.578
Transporte	3	\$ 572.269.213
ENTREGADOS	2	\$ 331.903.789
TERMINADO	1	\$ 240.365.424
OBRAS PIC FASE 1	14	\$ 1.296.892.630
Inclusión social y reconciliación	14	\$ 1.296.892.630
TERMINADO	14	\$ 1.296.892.630
Plan 50/51	2	\$ 1.755.718.748
Transporte	2	\$ 1.755.718.748
TERMINADO	2	\$ 1.755.718.748
Total	45	\$ 9.063.609.647

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.

Desde finales de 2019 y lo que va del 2020, la ART ha retomado diferentes estrategias de socialización e inclusión de los grupos motor para el proceso de implementación del PATR, principalmente en lo que respecta a los espacios de incidencia y diálogo con alcaldes y delegados comunitarios para priorizar e incorporar iniciativas de los pactos municipales en los PDT. De igual forma, espera continuar con las mesas de impulso a los PDET que han sido promovidas por la Consejería para la Estabilización y la Consolidación. Sin embargo, en la subregión Chocó solo se hicieron 5 reuniones de articulación de los PDET y los nuevos planes de desarrollo, de 14 que se debieron hacer. Por su parte, no se tiene registro de la realización de eventos de socialización de resultados de la fase de planeación participativa.

Adicional a lo anterior, la ART tiene planeado convocar

espacios de formación y participación de delegados para la construcción de la Hoja de Ruta Única, que en el caso de Chocó no ha iniciado a la fecha de corte de este informe. En relación con el fortalecimiento de veedurías ciudadanas, no se informa que se esté planeando ninguna estrategia, ni desde la ART ni en coordinación con otras entidades que tienen competencia en este tema.

En la información recibida y entrevistas realizadas no se destacan procesos de participación en la implementación, más allá de los talleres y capacitaciones. Se reportan varias mesas de trabajo, reuniones informativas de las gestiones que se están adelantando para iniciar la implementación pero no involucramiento directo de ciudadanía en la implementación.

Frente a esto, las expectativas de participación por parte de las organizaciones sociales y étnicas es muy alta. Para la subregión de Chocó el tema de participación es de especial interés ya que, para las comunidades étnicas, muchas de las intervenciones están ligadas al mecanismo de la consulta previa. En esa lógica, se tiene la expectativa de que en la medida en que se comiencen a implementar acciones importantes en la subregión, será necesario acudir a esta figura. De todas formas, las comunidades ven con preocupación las garantías para la participación debido a las condiciones de seguridad descritas en el análisis situacional y en el análisis del Subpunto 3.4 del Acuerdo de Paz. La participación efectiva de la comunidad en la implementación del PDET debe pasar por la garantía de no poner en riesgo a los líderes sociales y étnicos que se involucren en estos procesos. Sobre una ruta para generar esa garantía no hay claridad actualmente.

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, 5²⁹ 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 Chocó.

- **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 define un indicador territorializable, de competencia compartida entre el MinTrasporte, INVÍAS y las entidades territoriales.

²⁹ 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 13. Indicadores PMI territorializables sobre vías en la subregión Chocó

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.23P	MinTransporte, INVÍAS, Gobernación y alcaldías	Se han viabilizado 9 proyectos de mejoramiento vial y 2 proyectos de mejoramiento de la navegabilidad. Se priorizaron 6 corredores regionales en el Departamento del Chocó y está en proceso de elaboración el 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.

Respecto a los planes de infraestructura de transporte en la subregión de Chocó se tiene la priorización de 6 corredores regionales por un valor total de \$1,4 billones. Así mismo, se ha realizado una mesa interinstitucional con el fin de definir la metodología para continuar con el apoyo en el desarrollo de los PDET, y una mesa de seguimiento, realizada el 24 de abril de 2020, con la participación de la ART y entidades a nivel regional

y nacional donde se acordó cruzar la información fluvial entre INVIAS y ART y que los alcaldes nombraran un representante para la priorización de vías terciarias por medio de capacitaciones que se hicieron el 4 de mayo de 2020, aunque solo participaron 5 de 14 municipios. Es importante indicar que hay 21 iniciativas relacionadas al sector transporte y la subregión cuenta con 212 tramos de vías terciarias para una longitud de 2.802 km.

En conclusión, en la subregión del Chocó se han viabilizado 11 proyectos enfocados en el mejoramiento de vías terciarias, la pavimentación de vías, el mejoramiento de la navegabilidad fluvial y la construcción de embarcaderos en 7 de sus municipios: Acaandí, Bojayá, Istmina, Unguía, Nóvita, El Carmen del Darién y Condoto. Dos de estos proyectos no tienen iniciativas asociadas, y en tres de ellos se han definido los kilómetros a intervenir, que suman 7,17

- **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.

Tabla 14. Indicadores PMI territorializables sobre electrificación rural en la subregión Chocó

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.30P	MinMinas, IPSE	Se ha ampliado la cobertura del servicio de energía a 183 beneficiarios en el municipio de Nóvita.
1	1.2	1.2.3. Infraestructura eléctrica	Nuevos usuarios con servicio de energía eléctrica en municipios PDET	A.29P	MinMinas, UPME	Se han beneficiado 255 usuarios del municipio de Condoto con la instalación de fuentes no convencionales de energía.
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.388P	MinMinas, UPME	Se han capacitado a 255 usuarios del municipio de Condoto para el mantenimiento y sostenibilidad de las obras.

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.

El Ministerio de Minas y Energía reporta que se han identificado en la subregión 12.083 viviendas sin servicio. Desde la formulación del plan se ha realizado una inversión por \$4.878 millones que beneficia a 255 usuarios en el municipio de Condoto en la instalación y capacitación de fuentes no convencionales de energía, y en el municipio de Nóvita se ha ampliado la cobertura del servicio de energía a 183 usuarios con una inversión de \$1.648 millones.

- **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 15. Indicadores PMI territorializables sobre conectividad rural en la subregión Chocó

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.32P	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.33P	MinTIC	Se está ampliando la conectividad y el acceso a internet en 29 centros poblados de 13 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.

Por otra parte, 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: 1) Proyecto Nacional Fibra Óptica y 2) Proyecto Nacional Conectividad de Alta Velocidad. A continuación, se discriminan estos proyectos en cada municipio de la subregión:

Tabla 16. Proyectos PNCR en Chocó

Municipio	Proyecto que conecta las cabeceras municipales	# centros poblados rurales con más de 100 habitantes con acceso comunitario a Internet	Inversión ejecutada 2019 (\$)	Fuente
Acandí	Proyecto Nacional Conectividad de Alta Velocidad	3	21.171.731,99	Recursos propios
Bojayá	Proyecto Nacional Conectividad de Alta Velocidad	1	3.528.622,00	Recursos propios
Carmen Del Darién	Proyecto Nacional Fibra Óptica	3	7.477.685,27	Recursos propios
Condoto	Proyecto Nacional Fibra Óptica	1	3.816.987,54	Recursos propios
El Litoral Del San Juan	Proyecto Nacional Conectividad de Alta Velocidad	5	17.643.109,99	Recursos propios
Istmina	Proyecto Nacional Fibra Óptica	1	3.528.622,00	Recursos propios
Medio Atrato	Proyecto Nacional Conectividad de Alta Velocidad	3	15.878.798,99	Recursos propios
Medio San Juan	Proyecto Nacional Fibra Óptica	1	3.528.622,00	Recursos propios
Murindó	Proyecto Nacional Fibra Óptica	2	26.718.912,75	Recursos propios
Nóvita	Proyecto Nacional Fibra Óptica	1	5.292.933,00	Recursos propios
Sipí	Proyecto Nacional Conectividad de Alta Velocidad	1	3.024.533,14	Recursos propios
Unguía	Proyecto Nacional Conectividad de Alta Velocidad	4	7.939.399,50	Recursos propios
Vigía Del Fuerte	Proyecto Nacional Conectividad de Alta Velocidad	3	21.171.731,99	Recursos propios

Fuente: MinTIC, marzo 2020. Elaboración propia.

En relación con el Proyecto Nacional de Conectividad de Alta Velocidad se está ejecutando en 19 centros poblados de 7 municipios de la subregión, con una inversión de \$90.357.927 millones. En relación con el Proyecto de Fibra Óptica se está ejecutando en 9 centros poblados de 6 municipios de la subregión con una inversión de \$50.363.762 millones. El único municipio donde no se están realizando acciones es Riosucio.

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

El MinAgricultura 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 los otros 2 no se reportó avance.

Tabla 17. Indicadores PMI territorializables sobre PNCPC en la subregión Chocó

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance indicador
1	1.6	1.6.6. Mercadeo	Estrategia Nacional de compras públicas de productos de origen agropecuario en implementación	A.93	MinAgricultura, 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.89P	ADR, MinAgricultura, 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 6 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: i) Conformación de la Mesa Técnica Nacional para la Comercialización; ii) Conformación del Portafolio de Metodologías para la Comercialización Rural-ComercieRural; y iii) 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 menciona en el reporte del SIPO 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 Chocó 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 rehabilitados³⁰. 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.

³⁰ La ADR reporta que en la subregión del Chocó se han cofinanciado 5 Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario con Enfoque Territorial – PIDAR, con un valor total de \$3.030.921.171 millones, de los cuales la Agencia ha cofinanciado \$1.854.627.046, beneficiando 185 productores en 1.550 hectáreas. Ninguno de ellos incluyen centros de acopio.

- **Plan Nacional de Riego y Drenaje para le 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 le 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 18. Indicadores PMI territorializables sobre el PNRD en la subregión Chocó

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance 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.25P	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 Chocó. 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 8 acuerdos municipales y una ordenanza departamental que adoptan los Pactos Municipales y el PATR como política de gobierno.
- La ART está coordinando 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.

- 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.

2. Ejecución de iniciativas y obras PDET:

- Las obras PDET (antes obras PIC) fueron y siguen siendo una estrategia muy 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. Se han realizado 45 obras PDET en la subregión que equivalen al 3,7% del total de obras ejecutadas, 75,6% están terminadas y 24,4% entregadas. Para la fase 3 se identificaron en esta subregión 244 necesidades como resultado de los ejercicios participativos desarrollados con las comunidades en el 2018, lo que representan el 8,7% del total identificadas en las 16 subregiones.
- Se han aprobado 8 proyectos por el OCAD Paz y 1 por OCAD Regional que corresponde a inversiones para la paz en los municipios de la subregión. Sin embargo, si se tiene en cuenta, además, que en el departamento el total de proyectos de OCAD Paz es de 14, no se evidencia un esfuerzo adicional

en priorizar los municipios PDET para impulsar la ejecución de iniciativas por medio de esta fuente de inversión.

- 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 2.027 iniciativas que componen el PATR de la subregión, se han identificado 117 proyectos que contribuyen con el cumplimiento de 110 iniciativas. Esto corresponde al 5,4% 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.
- El permanente conflicto armado en los municipios del Chocó, además de poner en riesgo las condiciones de vida y ejercicio de derechos fundamentales de los chocoanos, dificulta la implementación de la Reforma Rural Integral y en general las políticas de reparación a víctimas y construcción de paz. En consecuencia se ha paralizado la ejecución de algunas obras, se ha impedido el acceso de la institucionalidad

a los territorios, así como la entrega de ayudas humanitarias y el cumplimiento de medidas contempladas en los Planes de Reparación Colectiva y los de Retorno y Reubicación.

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; sin embargo, en la subregión Chocó las acciones de articulación con las administraciones municipales y el grupo motor de las que se tiene reporte, se consideran insuficientes puesto que solo se dieron en 5 municipios.
- 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 para la Reforma Rural Integral

- Solo se han aprobado 5 de los 16³¹ 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.

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.

³¹ 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».

- 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 Sur de Bolívar. 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 PMTR y 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 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, priorizar la ejecución de proyectos de Obras PDET fase 3 y posibles fases a futuro en esta subregión, teniendo en cuenta que tanto en proyectos ejecutados en el plan 50/51 como Obras PDET fases 1 y 2, se observa una baja participación de esta Subregión; sin embargo, tiene una

participación mayor en identificación de necesidades para fase 3.

- 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 y los proyectos financiados conjuntamente entre las entidades territoriales y el SGR y el PGN.
- A la ART, canalizar recursos de OCAD Paz, cooperación internacional y empresa privada puesto que se evidencia baja participación de estas fuentes en comparación con las otras subregiones PDET.
- 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 la Consejería para la Estabilización y la Consolidación y la ART, acelerar el proceso de formulación, adopción e implementación de la Hoja de Ruta Única en la subregión Chocó, garantizando la adecuada articulación e incorporación de los diferentes instrumentos de planeación del territorio, en particular el PISDA y el PIRC, así como la participación de las comunidades.

- 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 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.

Al MinAmbiente, MinAgricultura y ANT:

- Implementar la figura de contratos de uso o acuerdos de uso establecida en el Acuerdo 058 de 2018, que permitiría la permanencia de las comunidades en la reserva forestal tipo B y C, y que le daría la oportunidad a las familias campesinas y étnicas de acceder a incentivos y oportunidades de generar recursos en los municipios PDET que cuentan con mayores porcentaje de estas áreas protegidas.



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 el estado de avance en la conformación del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia y

su territorialización. En este sentido, el indicador expone las acciones que las entidades territoriales han implementado, ya sea creando este consejo o modificando lo que ya existía.

Tabla 19. Indicador PMI territorializable sobre Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia en la subregión Chocó

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance 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 3 de 14 municipios. De estos 3, 2 se encuentran en funcionamiento, 1 tiene plan de trabajo y reglamento y ninguno tiene recursos aprobados para su funcionamiento.

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

De los 14 municipios de la subregión, 3 cuentan con un acto administrativo que certifica la creación de los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia en Carmen del Darién, Unguía y Medio Atrato, 2 se encuentran en funcionamiento (Carmen del Darién y Unguía), uno tiene un plan de trabajo y reglamento (Unguía), mientras que ninguno tiene o tuvo recursos para las vigencias entre 2017 y 2020. Adicionalmente, no se reportan iniciativas o acciones conjuntas con los consejos departamentales ni con el nacional. Sumado a la falta de creación y funcionamiento de los Consejos en la subregión, no se evidencia articulación con el nivel nacional

ni departamental y no todos tienen un dinamismo que genere una incidencia real en las políticas públicas relacionadas con la implementación del Acuerdo de Paz. Igualmente, se considera que no hay articulación con la sociedad civil; efectivamente, diferentes sectores de la sociedad civil afirman tener coordinación entre sí, pero no con la institucionalidad, impidiendo que estas instancias actúen como generadoras de espacios de discusión y acuerdo.

De esta manera, se evidencia que los Consejos Territoriales de Paz, Convivencia y Reconciliación en el PDET Chocó no

han sido consolidados, desaprovechando la oportunidad que brindan de recoger aprendizajes construidos durante años en la ciudadanía y generar agendas que fortalezcan la inclusión étnica, tema vital en la subregión.

Del mismo modo, se evidencia que los Consejos Territoriales de Paz, Convivencia y Reconciliación, en su mayoría, no han tenido funcionalidad y menos considerando que, según la información recolectada, “estar en funcionamiento” a veces se entiende como haber “sesionado” al menos una vez, lo cual difiere de las funciones otorgadas en el Decreto Ley 885 de 2017. Así, algunos actores afirman que solo se ha tenido una sesión, mientras que otros consideran que la funcionalidad depende del municipio. Es más, se percibe que cuando se cumplen las sesiones, no se tratan temas de fondo o de planeación.

A pesar de que el Gobierno Nacional ha promovido los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia y de que estos se han conformado, estas instancias no tienen un papel activo ni una incidencia real, por lo que es posible que sean tomadas como un formalismo y pierdan el potencial que brindan

2.2 CONTROL Y VEEDURÍAS

En Colombia, tanto el control ciudadano como las veedurías se encuentran reglamentadas y se desarrollan hace varios años. En esta línea, el Acuerdo de Paz reconoce y promueve la importancia de la participación ciudadana, el control social y las veedurías con el fin de asegurar la transparencia de la gestión

pública y el buen uso de los recursos. En particular, 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 la subregión Chocó, se han creado veedurías ciudadanas específicas para la implementación del Acuerdo. Estas veedurías se han creado desde diferentes frentes reconociendo la diversidad étnica de la subregión, así: las organizaciones indígenas Orewa y lo Deko's y el foro interétnico FIS con presencia en las diócesis de Quibdó e Itsmina - Tado.

Pese a los avances reportados en la creación de estas instancias, no se percibe una dinamización de estos espacios con la implementación del Acuerdo. Asimismo, actores regionales consideran que hay fallas institucionales ligadas al incumplimiento del Acuerdo de Paz y la poca respuesta a peticiones de la sociedad civil.

2.2.1 Conclusiones y recomendaciones

A. Conclusiones

- De los 14 municipios de la subregión, 3 cuentan con un acto administrativo que certifica la creación de los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia en Carmen del Darién, Unguía y Medio Atrato, 2 se encuentran en funcionamiento (Carmen del Darién y Unguía), uno tiene un plan de trabajo y reglamento (Unguía), mientras que ninguno tiene o tuvo recursos para las vigencias entre 2017 y 2020. Adicionalmente, no se reportan iniciativas o acciones

conjuntas con los consejos departamentales ni con el nacional. Sumado a la falta de creación y funcionamiento de los Consejos en la subregión, no se evidencia articulación con el nivel nacional ni departamental y no todos tienen un dinamismo que genere una incidencia real en las políticas públicas relacionadas con la implementación del Acuerdo de Paz.

- Si bien se han creado algunas veedurías en la subregión, no se percibe una dinamización de estos espacios con la implementación del Acuerdo. Asimismo, actores regionales consideran que hay fallas institucionales ligadas al incumplimiento del Acuerdo de Paz y la poca respuesta a peticiones de la sociedad civil.

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.

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 20. Indicadores PMI territorializables - Garantías de Seguridad en la subregión Chocó

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance 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	Sesión territorial de la Subcomisión Nacional de Garantías de Seguridad realizada en Quibdó en junio de 2019, sin acciones de seguimiento reportadas
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	Resultados operacionales en municipios como Riosucio, Litoral del San Juan y Carmen del Darien y contra ELN, Clan del Golfo y 'Los Mercenarios'
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	Despliegue de equipo de Fiscales Regionales son cobertura en el departamento de Chocó

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



PROCUREMOS
la paz

Tabla 20. Indicadores PMI territorializables - Garantías de Seguridad en la subregión Chocó

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance indicador
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 Frente Pablo José Montalvo, perteneciente al Clan del Golfo
3	3.3	Investigación, persecución, acusación de las organizaciones y conductas criminales	Acusaciones sobre imputaciones realizadas	C.429	Fiscalía General de la Nación	4 integrantes del Frente Pablo José Montalvo del Clan del Golfo se encuentran actualmente en juicio, 5 de ellos cuentan con imputación y medida de aseguramiento, además de 10 órdenes de captura vigentes
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 ha relacionado al Frente Pablo José Montalvo con 14 hechos victimizantes que incluyen 6 homicidios (2 contra ex comandantes FARC, 2 contra líderes y 2 contra escoltas de la UNP), 8 amenazas y desplazamientos forzados (que incluyen 6 ex integrantes de FARC y 2 líderes/as sociales).

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

Tabla 20. Indicadores PMI territorializables - Garantías de Seguridad en la subregión Chocó

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance indicador
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. 22 solicitudes de protección realizadas para el departamento de Chocó. A abril de 2020, 7 homicidios reportados de ex integrantes de FARC en municipios del Bajo y Medio Atrato
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 Chocó 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 en algunos municipios PDET, sin reporte de avance en la mayoría de municipios

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

Tabla 20. Indicadores PMI territorializables - Garantías de Seguridad en la subregión Chocó

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance indicador
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	Emisión de al menos 16 alertas tempranas desde 2017. Consumación de múltiples riesgos advertidos en reiteradas alertas tempranas y respuesta institucional insuficiente frente a recomendaciones de CIPRAT, de donde se destacan los casos de Bojayá, Riosucio y Carmen de Darién

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 de estos compromisos que cuentan 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 las 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 Líderesas 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, Comunales 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 Chocó tras el Acuerdo de Paz

Las dinámicas históricas del conflicto armado en el departamento de Chocó se explican de manera diferenciada en cada una de las subregiones que componen esta zona del país. En el caso, por ejemplo, del Bajo Atrato-Darién Chocoano que incluye municipios como Riosucio, Acandí, Unguía y Carmen del Darién, se presentaron altos niveles de confrontación armada desde la década de los noventa como consecuencia de la expansión paramilitar y de la disputa de buena parte de los territorios donde estructuras de las FARC (como los Frentes 30, 34 y 57, las Columnas Móviles Libardo García y Aurelio Rodríguez) tenían presencia desde años atrás, dinámica que terminó irradiando a los municipios del Medio Atrato (Medio Atrato, Atrato, Bojayá e incluyendo Quibdó) durante esos años (Fundación Ideas para la Paz, 2018). Al mismo tiempo, que desde finales de los ochentas grupos paramilitares se posicionaron en varios municipios del Alto Atrato, particularmente en torno a la economía de la extracción del oro, para el caso de los

municipios del Valle del San Juan, la presencia histórica de las FARC y el ELN fue alterada por estructuras paramilitares durante los noventa y posteriormente, por la llegada de grupos posdesmovilización de las AUC que se asentaron en diferentes municipios de la subregión.

Con la firma del Acuerdo de Paz y la desactivación de las estructuras armadas de las FARC que hicieron presencia histórica en el departamento, en varios de los municipios de la subregión PDET se dio una recomposición de la presencia de grupos armados que se tradujo en incursiones y disputas territoriales de grupos como el ELN y el Clan del Golfo, mientras para otros municipios se ha consolidado la presencia de grupos como el ELN, especialmente en el sur del departamento.

De acuerdo con la información recogida por la Procuraduría, varios de los municipios PDET enfrentan actualmente condiciones difíciles en materia de orden público, en tanto hacen parte de corredores estratégicos que facilitan el despliegue de economías ilícitas alrededor de cultivos de uso ilícito y minería: municipios como Acandí, Unguía, Riosucio, Bojayá y otros puntos estratégicos del río Atrato, son disputados por estos grupos armados en función de dichas economías. En el caso del sur del departamento, en zonas del Litoral de San Juan y el Bajo Baudó, hay una presencia activa del Clan del Golfo, al mismo tiempo que en buena parte de la costa del departamento hace presencia el ELN y se presentan disputas que han derivado en casos de desplazamiento forzado y confinamiento. Conforme a los testimonios recolectados, la salida de las FARC desencadenó una nueva fase de violencia a nivel urbano y rural, en donde el Clan del Golfo ha intentado copar esos territorios,

mientras el ELN se consolida y entra en disputa también por los corredores estratégicos del departamento.

Durante el último año, las principales afectaciones en contra de comunidades y líderes/as sociales de los municipios PDET han estado evidenciadas por casos de homicidio, reclutamiento forzado, confinamiento, desplazamientos forzados, instalación de minas antipersona, amenazas contra líderes/as, autoridades indígenas y presidentes de consejos comunitarios. De acuerdo con estimados de la Defensoría del Pueblo, alrededor de 200 mil personas en el departamento estuvieron en situación de riesgo durante 2019, de las cuales más de 9 mil fueron objeto de desplazamiento forzado y confinamiento.

Además de aquellas disputas entre grupos armados por el control territorial y de economías ilícitas (Riosucio, Carmen del Darién, Acandí y Bojayá), se suman otro tipos de dinámicas de conflicto y riesgos asociados con procesos de restitución de tierras que se adelantan en el Bajo Atrato, en municipios como Unguía y Carmen del Darién. De acuerdo con la información recolectada, en la mayoría de estos municipios, el PDET y el PNIS no han presentado mayores avances en terreno, los recursos dispuestos para la implementación de obras en el marco de estos programas no se han correspondido con las expectativas de las comunidades, al mismo tiempo que personas que han participado de estos procesos han sido víctimas de hechos de violencia.

Entre 2017 y marzo de 2020, la Defensoría del Pueblo había emitido al menos 16 Alertas Tempranas relacionadas con los municipios de la subregión PDET. En el año 2017 los municipios

relacionados por estas Alertas fueron Riosucio, Litoral de San Juan, Istmina y Medio San Juan; en el 2018, se emitieron para Murindó, Carmen del Darién (3), Riosucio (2), Vigía del Fuerte, Bojayá y Medio Atrato; en el 2019, se reportaron alertas tempranas para Bojayá, Litoral de San Juan, Nóvita, Istmina, Medio San Juan, Unguía; y en 2020 se emitieron para los casos de Carmen del Darién y Murindó. Las siete (7) alertas tempranas emitidas entre 2019 y 2020 refieren a los siguientes casos:

- AT 017-19: referente a la situación de confinamiento y riesgo de desplazamiento que enfrentan los habitantes de las Comunidades de Villa Hermosa, Egoroquera, Playita, Unión Baquiazá, Unión Cuití Mesopotamia, Boca de Opopadó, Pogué, Napipí, pertenecientes al municipio de Bojayá, como resultado del enfrentamiento entre el Frente Resistencia Cimarrón del ELN y el Clan del Golfo.
- AT 025-19: en relación con las afectaciones al resguardo indígena del Río Pichima Quebrada del municipio del Litoral del San Juan, por cuenta del enfrentamiento entre disidencias de las FARC (Frente 30) y el ELN que se ha traducido en masacres, homicidios, desapariciones forzadas, homicidios, desplazamientos forzados, accidentes por MAP, MUSE y AEI, entre otros.
- AT 031-19: en relación con acciones violentas y uso de artefactos explosivos por parte del ELN, a través del Bloque Ernesto Che Guevara del Frente de Guerra Occidental; hechos que se han intensificado en Sipí y Nóvita, especialmente en sus zonas rurales, como consecuencia del intento de este grupo por controlar corredores estratégicos para el narcotráfico y contener la expansión de las disidencias del Frente 30 de las FARC.

- AT 034-19: en relación con la situación de riesgo de las comunidades afrodescendientes e indígenas de los municipios del Medio San Juan e Istmina como resultado del accionar del ELN y su intento de contrarrestar las operaciones de la Fuerza Pública en dicho municipio, lo que ha proyectado una situación de desplazamiento masivo inminente.
- AT 038-19: en relación con la situación de riesgo de la población de Unguía como consecuencia de los enfrentamientos entre el ELN y el Clan del Golfo que desencadenan escenarios de confinamiento, desplazamientos forzados, y posible contaminación del territorio con MAP-MUSE-AEI.
- AT 09-2020: respecto a la situación de riesgo de las comunidades en Carmen del Darién y Riosucio como consecuencia de la actividad del Clan del Golfo que ha derivado en homicidios selectivos, amenazas, intimidaciones, incursiones, desplazamientos forzados, confinamientos, acciones con MAP, MUSE y AEI.
- AT 014-2020: debido a la situación de emergencia humanitaria de los resguardos indígenas Río Murindó y Río Chageradó en el municipio de Murindó, como resultado de la confrontación entre ELN y Clan del Golfo, lo que se ha traducido en hechos relacionados con contaminación del territorio con MAP/MUSE/AEI, enfrentamientos armados, homicidios, amenazas y persecuciones a civiles.

Entre las más de 117 recomendaciones que plantean estas Alertas Tempranas se destacan aquellas relacionadas con: (i) aumentar los puntos de control y patrullajes por zonas rurales y

ríos de unidades de Fuerza Pública, (ii) gestionar recursos para el fortalecimiento de medidas de seguridad y protección para líderes/as sociales, organizaciones étnico-territoriales, líderes de resguardos indígenas, ex integrantes de FARC, entre otras poblaciones, (iii) acompañamiento técnico y actualización de planes de contingencia y prevención, (iv) identificación de zonas críticas de cara al reforzamiento de esquemas de protección individuales y colectivas, (v) activar rutas de atención humanitaria frente a casos de desplazamiento forzado, (vi) adelantar acciones de constatación y educación frente a la presencia de minas antipersonas, (vii) identificación y atención de situaciones de reclutamiento forzado, (viii) desplegar tareas de inteligencia y contrainteligencia que permitan anticipar acciones de grupos armados ilegales, y (IX) formular planes integrales de prevención en línea con lo planteado en el Decreto 660 de 2018, entre otras.

A su vez, entre 2017 y marzo de 2020, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia registra el asesinato de al menos 12 defensores/as de derechos humanos en el departamento de Chocó, particularmente en municipios como Riosucio y Novita. De igual forma, para el mismo periodo, la Misión de Naciones Unidas en Colombia reportó un total de 197 ex integrantes de las FARC asesinados desde 2017 a nivel nacional, de los cuales 7 se produjeron en municipios del Bajo y Medio Atrato entre 2017 y 2020. De estos casos, 2 se presentaron en 2019 y el mismo número se presentó en lo que va de 2020, siendo el caso más reciente, con corte a marzo de 2020, el de Wiston Antonio Moreno Moreno, asesinado en febrero en la ciudad de Quibdó.

El despliegue de Fuerza Pública en el departamento está

representado por 25 estaciones y 9 subestaciones de Policía y unidades militares de la Séptima División del Ejército como las Brigadas XV y XVII, y la Fuerza de Tarea Titán que lleva más de 6 años en el territorio y cuenta con más de 5 mil efectivos con la misión de realizar control territorial; entre otras unidades se incluyen además el Batallón de Infantería No. 12, los Batallones de Combate Terrestre No. 94 y 100, el Batallón Fluvial de Infantería No. 16 y el Batallón de Infantería de Marina No. 23 que tienen la tarea de cubrir parte de los 3 mil afluentes hídricos existentes en el departamento.

3.1.2 El balance territorial sobre la implementación de Garantías de Seguridad

De acuerdo con la información recopilada por la Procuraduría, la situación de seguridad en los municipios PDET de Chocó es altamente preocupante. La presencia y enfrentamientos entre grupos armados como el ELN y el Clan del Golfo se ha traducido en hechos de violencia de alto impacto contra comunidades, autoridades y líderes y lideresas étnicas, líderes y lideresas comunales, ex integrantes de las FARC, entre otros. Los escenarios de riesgos advertidos por la Defensoría del Pueblo se han materializado en su mayoría y han persistido año tras año, evidenciando una respuesta institucional insuficiente, un escaso seguimiento a las recomendaciones previstas y baja iniciativa frente al desarrollo de medidas integrales y permanentes que contrarresten los riesgos identificados. La capacidad institucional en materia de protección es mínima y no responde, en la mayoría de casos, a las particularidades de líderes y lideresas y comunidades étnicas, así como de poblaciones ubicadas en zonas rurales. Las medidas previstas

para atender este tipo de escenarios, como las contempladas en el Decreto 660 de 2018, todavía no superan la etapa de socialización ni tienen resonancia en la mayoría de los municipios PDET.

3.1.2.1 Medidas en materia de protección y prevención

Respecto a la puesta en marcha del Decreto 660 de 2018 referido a la Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios, el Ministerio del Interior reporta en 2019 la realización de ejercicios de asistencia técnica por parte del Ministerio del Interior a los municipios de Bagadó, Carmen del Darién, el Litoral del San Juan, Istmina, Medio Atrato, Quibdó, Riosucio y Unguía para la incorporación de los lineamientos de este Decreto como parte de la formulación de los Planes Integrales de Prevención.

Adicionalmente, se impulsaron iniciativas para el apoyo y asistencia técnica al diseño de Planes Integrales de Prevención de violaciones de derechos humanos, en donde se priorizaron municipios como Quibdó y se logró la actualización del Plan Integral de Riosucio, además de la asistencia a entidades territoriales en la conformación de comités de derechos humanos y consejos de paz que incluyeron la gobernación de Chocó y la alcaldía de Quibdó. Sin embargo, de acuerdo con lo reportado por algunos entes territoriales y lo recogido por la Procuraduría, más allá de la socialización del Programa en algunos municipios, no se identifican avances concretos en el desarrollo de los componentes de este Decreto; en casos como el de Carmen del Darién y Medio Atrato se reporta no tener conocimiento o recursos previstos para la implementación de

este Programa.

En relación con las Alertas Temprana emitidas durante los últimos años, conforme a la información recogida, se reportan varias acciones por parte de entidades del nivel nacional orientadas al cumplimiento de las recomendaciones derivadas de la CIPRAT, entre ellas, acciones focalizadas de Fuerza Pública en municipios como Riosucio, Bojayá y Medio Atrato; impulso a planes de reparación colectiva, procesos de restitución y titulación colectiva y ejercicios de memoria histórica; medidas de protección colectiva en municipios como Bojayá; y actividades de desminado humanitario que incluyen asistencia integral. No obstante, el balance reportado por la Defensoría del Pueblo es crítico, en tanto los escenarios de riesgo advertidos se han materializado y persisten en la mayoría de casos:

- En relación con la AT 017-19 para el municipio de Bojayá, la Defensoría explica que todo los riesgos advertidos se materializaron, incluyendo confinamientos, desplazamientos forzados, casos de reclutamiento forzado, accidentes por MAP/MUSE (4 víctimas reportadas en noviembre), defensores/as de derechos humanos amenazados (16 casos) y cuatro homicidios. La respuesta institucional reportada por la autoridades para la mitigación de riesgo, según la Defensoría, no focalizó las poblaciones o territorios advertidos por la Alerta Temprana, mientras las comunidades manifiestan que no hubo despliegue alguno por parte de Fuerza Pública. En este sentido, el reporte de la Defensoría interpreta que no hubo implementación de las medidas recomendadas en las Alertas, más allá del seguimiento de la Personería y la ayuda entregada por la UARIV; no se

identificaron acciones por parte de la Gobernación o alcaldía para contrarrestar riesgos de reclutamiento de menores o para la protección de líderes/as sociales (los planes de contingencia se encuentran desactualizados), y se mantiene el subregistro por contaminación de MAP/MUSE.

- En el caso de las AT 019-18, AT 027-18, AT 068-19 y AT 009-2020 para Carmen del Darién y Riosucio, en los informes de seguimiento a la CIPRAT se establece que los riesgos identificados persisten como resultado de la presencia del Clan del Golfo, lo que ha derivado en homicidios selectivos, amenazas, intimidaciones, incursiones, desplazamientos forzados, confinamientos, acciones con MAP, MUSE y AEI, además de vulnerabilidades relacionadas con atención en salud, aislamiento geográfico y débil capacidad institucional para la seguridad.
- En el caso de la AT 009-2020 para Riosucio y Carmen del Darién, y a la espera del informe de seguimiento a la CIPRAT, el reporte de la Defensoría del Pueblo advierte desde ya debilidades respecto a las medidas institucionales adoptadas, especialmente en materia de garantías de no repetición para sujetos colectivos de reparación en el Bajo Atrato, más allá de las medidas de protección extraordinaria que se han generado vía judicial (a nivel nacional e internacional) para varias de las comunidades de esta zona del departamento.
- En relación con las AT 025-19 sobre el Litoral de San Juan, la información reportada por la Defensoría da cuenta de una respuesta institucional débil, pues la mayoría de acciones recomendadas para la prevención del riesgo no

fueron atendidas, mientras otras presentaron falencias en su diseño y ejecución; en este sentido, se resalta la persistencia de problemas estructurales respecto a la satisfacción de derechos que se suman a la presencia activa del ELN y a hechos de confinamiento, reclutamiento y otros obstáculos para ejecutar medidas de atención a víctimas como planes de retorno.

Así mismo, 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 de los 14 municipios PDET Chocó (a excepción de Condoto); de estos municipios, se reporta un total de 7 víctimas de MAP/MUSE para el periodo que cubre de enero de 2019 a mayo de 2020, distribuidas así: Murindó (1), Bojayá (2) y Carmen del Darién (4). A juicio de la Procuraduría, respecto a esta subregión, es preciso desplegar acciones de desminado humanitario, de emergencia y de educación en el riesgo de minas, pues actualmente ninguno de estos municipios ha sido priorizado para el desarrollo de este tipo de acciones. No obstante, con corte a 31 de agosto, Chocó era el cuarto departamento con mayor número de actividades y de beneficiarios en Educación en Riesgo de Minas (ERM) del país, después de Nariño, Norte de Santander y Arauca.

En relación con medidas de protección, el departamento de Chocó no cuenta actualmente con una sede administrativa de la Unidad Nacional de Protección (UNP); la entidad presenta solo un enlace territorial para el departamento, encargado

de la recepción y gestión de las solicitudes de protección y otras medidas relacionadas, las cuales son tramitadas a través de los equipos ubicados en Antioquia. De acuerdo con la información recogida, además de la débil presencia de la entidad, los tiempos de estudio de las solicitudes no se corresponden con la inminencia del riesgo de la mayoría de casos, de la misma manera que las medidas adoptadas no se ajustan a las necesidades de protección o características de las personas que realizan las solicitudes, especialmente aquellas que pertenecen a resguardos indígenas, consejos comunitarios o viven en la ruralidad.

Uno de los principales instrumentos del Gobierno Nacional para la protección y defensa de líderes/as sociales, defensores/as de derechos humanos, líderes/as comunales y periodistas ha sido la generación del 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. Como parte del desarrollo de este Plan, a nivel territorial se realizó en mayo de 2019, en Riosucio, una sesión de PAO Territorial en donde se determinaron medidas orientadas a facilitar brigadas de salud, ayuda humanitaria y otras actividades en el marco de la 'Misión al Corazón del Atrato' que cubrieron municipios del medio y Bajo Atrato, incluyendo Carmen del Darién, Vigía del Fuerte y Bojayá. De igual forma, en 2019 se adelantaron ejercicios de rendición pública de cuentas en Riosucio y Supía sobre medidas de protección para líderes/as y defensores/as de derechos humanos, si bien el departamento de Chocó no es una de las zonas priorizadas por el PAO.

Algunas de las medidas implementadas en materia de protección son interpretadas por las comunidades como contradictorias con los procesos organizativos de las comunidades pues en varios casos, los líderes/as son extraídos/as de los territorios o las medidas de protección colectiva han presentado demoras y requieren de mayor gestión institucional y de procesos más eficientes para su aprobación e implementación, además de la participación activa líderes/as y organizaciones en el diseño de las mismas. De acuerdo con la información recogida, las dificultades geográficas han afectado también los procesos y tiempos de denuncia: por ejemplo, las personas del Bajo San Juan en situación de riesgo deben realizar sus denuncias en Buenaventura, mientras que las del Bajo Atrato deben desplazarse hasta Apartadó. Una sede territorial fue anunciada para el departamento como parte de la medida de fortalecimiento de la UNP en territorio, pero a la fecha, dicha presencia está referida al trabajo que realiza el enlace territorial mencionado.

Las unidades de Fuerza Pública con jurisdicción en los municipios de la subregión PDET avanzan en el desarrollo de actividades de control territorial y en la desarticulación de grupos armados que tienen presencia en la zona. La respuesta institucional, según lo identificado, sigue siendo insuficiente frente al tamaño de la amenaza, los tiempos de reacción frente a escenarios de riesgo no son oportunos y los términos y canales de interlocución entre la Fuerza Pública y las comunidades de estos municipios no son óptimos, especialmente como consecuencia de una marcada desconfianza de la población hacia la Fuerza Pública. Adicionalmente, según la información

recolectada, autoridades locales son constantemente amenazadas o intimidadas por parte de grupos al margen de la ley y cuentan con pocos recursos operativos y técnicos para coordinar una respuesta efectiva que se corresponda con la dimensión de los riesgos existentes, reclamando mayor participación y coordinación con las autoridades del nivel nacional para atender estos escenarios.

Respecto a medidas de protección y seguridad para ex integrantes de las FARC, se evidencia la labor de la Mesa Interinstitucional que coordina acciones para la seguridad de esta población y que cuenta con la participación de los ministerios de Defensa y del Interior, Fiscalía General, UNP, Fuerzas Militares, Cuerpo Élite de la Policía, Defensoría, entre otras entidades. Para el año 2019 se realizó una sesión territorial de esta instancia en Quibdó, en donde se proyectaron nuevos dispositivos de seguridad para el ETCR ubicado en Riosucio, medidas de protección individual y colectiva, investigación y judicialización y articulación interinstitucional. No obstante, a la fecha, el departamento de Chocó presenta 17 casos de victimización contra ex combatientes, 6,7% del total nacional.

De igual forma, conforme a la información recogida, se reportó también desde 2017 la realización de una sola jornada de autoprotección y autoseguridad para ex integrantes de las FARC en el departamento de Chocó, además de algunas campañas de autoprotección y capacitación sobre rutas de protección lideradas por autoridades territoriales en ocho municipios del departamento. Del número total de solicitudes de protección para ex FARC allegadas en 2019 a la Unidad Nacional de Protección (1.197 solicitudes), 22 de ellas

corresponden al departamento de Chocó. De las solicitudes y procesos en evaluación de riesgo, se reportó en 2019 el caso de un ex integrante de FARC que fue asesinado en Quibdó mientras se adelantaba su proceso de valoración de riesgo.

3.1.2.2 Medidas en materia de investigación y desarticulación de organizaciones criminales

Conforme a la información recopilada por la Procuraduría en el marco de este informe, a pesar de los esfuerzos identificados para la desarticulación de actores armados con presencia en los municipios PDET, se requieren mayores capacidades institucionales para ampliar la acción estatal sobre la totalidad de grupos criminales con presencia en la mayoría de estos municipios, respondiendo a las dificultades que impone el territorio y mejorando la coordinación entre el nivel nacional y territorial.

Respecto a algunos de los avances identificados, según la información disponible, se destaca que instancias de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS) sesionaron en 15 oportunidades durante 2019, realizando sesiones a nivel nacional, territorial, temático y técnico. Las sesiones territoriales realizadas (Popayán, Montelíbano, Cúcuta, Quibdó y Planadas) tenían como propósito descentralizar la labor de la Comisión y atender los asuntos relacionados con la política de desmantelamiento de organizaciones criminales y de acompañamiento a líderes/as y organizaciones sociales en estos municipios. En junio de 2019 se realizó en Quibdó una sesión territorial de la Subcomisión Nacional de Garantías de Seguridad que tuvo como propósito generar un diagnóstico y

medidas orientadas al desmantelamiento de grupos armados al margen de la ley, si bien a la fecha, la Procuraduría no cuenta con información reportada que dé cuenta del seguimiento a la implementación de las medidas derivadas de dicha sesión.

En materia de judicialización y desmantelamiento de estos grupos, la Fiscalía General a través de su Unidad Especial de Investigación, reporta para el 2019 el despliegue de un equipo de Fiscales Regionales que cubren, entre otras zonas, los departamentos de Chocó, Tolima y Huila. La priorización en el desmantelamiento de estructuras criminales y en el esclarecimiento de hechos de violencia contra líderes y lideresas sociales y ex integrantes de las FARC, ha focalizado la acción a través proyectos de investigación como el adelantado en el municipio de Riosucio, en donde se han generado acciones para la desarticulación del Frente Pablo José Montalvo, perteneciente al Clan del Golfo, al cual se le asigna la responsabilidad en el desarrollo de 14 hechos victimizantes que incluyen 6 homicidios (2 contra ex comandantes de las FARC, 2 contra líderes y 2 contra escoltas de la UNP), 8 amenazas y desplazamientos forzados (que incluyen 6 ex integrantes de las FARC y 2 líderes/as sociales).

Más allá de los retos existentes en materia de capacidad y cobertura geográfica de la acción institucional para el desmantelamiento de estos grupos, algunos de los avances en el esclarecimiento de estos hechos, además de relacionar al Clan del Golfo con los 14 delitos mencionados, la Unidad Especial reporta también que cuatro integrantes de este grupo se encuentran actualmente en juicio, cinco de ellos cuentan con imputación y medida de aseguramiento, además de 10 órdenes

de captura vigentes y el esclarecimiento del homicidio del líder indígena Aquileito Mecheche. Conforme a lo reportado por el Cuerpo Élite de la Policía, desde 2018 se registran al menos 6 capturas de integrantes de grupos armados en municipios PDET como Riosucio, Litoral de San Juan y Carmen del Darien, además de otros resultados operaciones contra estructuras como el Frente de Guerra Occidental del ELN, los Frentes José Pablo Montalvo, Jairo de Jesús Durango y Carlos Vásquez del Clan del Golfo, además del grupo Los Mercenarios.

3.1.3 Conclusiones y recomendaciones

A. Conclusiones

A pesar de las acciones y estrategias dispuestas en materia de seguridad y protección para comunidades, líderes y lideresas y ex integrantes de FARC en el territorio, los escenarios de riesgo persisten y exigen intervenciones de mayor calado. A las debilidades de estos municipios asociadas con baja capacidad institucional, restricciones geográficas y falencias respecto a la satisfacción de derechos básicos de sus población, se suma la presencia histórica de actores armados como el ELN, el Clan del Golfo y algunas disidencias de las extintas FARC, quienes en su lucha por el control territorial y por las rutas para el tráfico de narcóticos y otras fuentes de financiación, generan todo tipo de afectaciones como homicidios selectivos, desplazamientos forzados, confinamientos, reclutamiento forzado, uso de MAP/MUSE y amenazas, entre otros.

Estos escenarios de riesgo han sido diagnosticados y

expuestos desde hace varios años por entidades y actores del nivel nacional y territorial, y de manera reiterada para casos como Riosucio, Bojayá y Carmen del Darién, pero hasta ahora las respuestas generadas no han logrado contrarrestar con efectividad los principales factores generadores de riesgo de estos municipios. Las acciones institucionales desplegadas para la seguridad y protección de las comunidades de estos municipios durante el 2019, están en mora de ser fortalecidas y ampliadas pues, según la información recogida por la Procuraduría, estas acciones suelen ser circunstanciales; no se despliegan para la totalidad de los municipios de la subregión PDET; requieren de mayor compromiso, inversión en recursos e información sobre oferta institucional y rutas para la prevención, atención y protección de la población en riesgo; demandan un replanteamiento de las estrategias de control territorial por parte de la Fuerza Pública y del fortalecimiento de los operativos de registro y control; precisan de un mejor entendimiento de las necesidades, de las particularidades y de la autonomía de los territorios étnicos, de mejores estrategias de relacionamiento de la instituciones con las comunidades, y en general, de la generación de respuestas de seguridad integrales y con vocación de largo plazo.

El criterio de coordinación con autoridades étnico-territoriales y comunidades aplicado por algunas entidades en terreno, debe ser replicado y fortalecido en función de la generación de medidas de seguridad y protección más acordes a las realidades y características de estas poblaciones. El despliegue territorial de las entidades encargadas de la prevención, protección e investigación debe ser fortalecido, en función de lograr responder de manera oportuna a los escenarios de

riesgo identificados. Para el caso de entidades nacionales y territoriales, según la información recopilada, el adecuado seguimiento a las medidas dispuestas demanda reforzar la sistematización y reporte de las acciones adelantadas en los municipios de esta subregión PDET.

La priorización de la acción institucional en materia de seguridad y protección (y respecto a otras políticas de Estado orientadas a la satisfacción de derechos) deben incluir, de manera particular, a aquellos municipios de la subregión PDET como Riosucio, Carmen del Darién y Bojayá, que presentan situaciones de riesgo persistentes a través de los años, a pesar de la advertencia de organismos públicos y de la sociedad civil.

B. Recomendaciones

Conforme al balance para esta subregión PDET relacionado con la implementación de medidas

A la Oficina del Alto Comisionado para la Paz,

- Realizar seguimiento a las decisiones y recomendaciones derivadas de la sesión territorial de la Subcomisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS) realizada en Quibdó durante el primer semestre de 2019, de manera que se aproveche el diagnóstico aportado por actores territoriales y se garantice la articulación institucional y la implementación efectiva de medidas orientadas a impactar el accionar de estructuras criminales presentes en estos municipios.
- Desplegar de manera prioritaria acciones de desminado

humanitario, de emergencia y de educación en el riesgo de minas en los municipios PDET identificados, en tanto actualmente ninguno de estos ha sido priorizado para el desarrollo de este tipo de acciones.

Al MinInterior,

- Impulsar ejercicios de asistencia técnica a entidades territoriales para la formulación y actualización de los Planes Integrales de Prevención para la totalidad de municipios PDET, así como para la implementación de los otros componentes previstos en el Decreto 660 de 2018.
- Fortalecer la coordinación institucional para la implementación de medidas de respuesta rápida relacionadas con las recomendaciones surgidas de las CIPRAT y de las Alertas Tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo para los municipios de la subregión PDET, con particular énfasis en los casos de Bojayá, Carmen del Darién y Riosucio.
- Gestionar un plan de acción especial para el departamento del Chocó, que conforme a los principios de concurrencia y subsidiariedad, esté orientado a brindar atención humanitaria a poblaciones desplazadas o confinadas para municipios de la subregión PDET con baja capacidad presupuestal e institucional.
- Gestionar mayores recursos y ampliar los procesos de capacitación orientados a servidores públicos del nivel territorial encargados de responder a las recomendaciones emitidas en el marco de las CIPRAT.

- Gestionar mayores recursos para ampliar las capacidades de la Unidad Nacional de Protección en el departamento a través de una sede operativa que permita fortalecer el trabajo de recepción, gestión y generación de medidas de protección individuales y colectivas en los municipios de la subregión PDET.

- Evaluar e 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.

Al MinDefensa,

- Fortalecer los operativos de registro y control en los corregimientos y cabeceras de los municipios de la subregión PDET con escenarios de riesgo identificados, con el fin de neutralizar el accionar de los grupos armados ilegales y garantizar la seguridad de dichas comunidades.
- Avanzar en la coordinación con entidades y autoridades del nivel nacional y territorial para la generación y fortalecimiento de medidas de seguridad para comunidades, líderes/as y ex integrantes de las FARC de los municipios de la subregión PDET, en correspondencia con las necesidades y autonomía de territorios étnicos y con particular énfasis en zonas rurales.

- Fortalecer estrategias orientadas a la recolección oportuna de información diagnóstica sobre el escenario de seguridad de los municipios PDET, de manera que permita identificar corregimientos y zonas rurales donde se requiere el incremento del pie de fuerza pública y de acciones de control y patrullaje.
- Impulsar 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.

A la Unidad Nacional de Protección,

- Fortalecer los procesos de valoración, gestión e implementación de medidas de protección colectiva para grupos étnicos.

A la Fiscalía General de la Nación,

- Fortalecer el despliegue territorial de la Unidad Especial de Investigación para los municipios de la subregión PDET con escenarios de riesgo identificados, avanzando en el esclarecimiento de hechos de violencia contra líderes y lideresas sociales y organizaciones étnico-territoriales y en la desarticulación de un mayor número de estructuras criminales, en coordinación con otras dependencias de nivel nacional y territorial con competencias para la investigación y judicialización de estas estructuras.

A las autoridades municipales y departamentales,

- Formular o actualizar, según corresponda, los Planes Integrales de Prevención para el año 2020.
- Gestionar mayores recursos técnicos y operativos para impulsar medidas de reacción rápida orientadas al cumplimiento de las recomendaciones del CIPRAT para los municipios PDET Chocó correspondientes.
- Fortalecer la gestión institucional para la implementación de medidas contempladas en el Decreto 660 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, entre otras.
- Fortalecer la gestión y respuesta institucional oportuna en materia de prevención y atención humanitaria frente a eventos de confinamiento y desplazamiento forzado masivo.

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 Chocó, 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 21. Indicadores PMI territorializables – PNIS en la subregión Chocó

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance 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 sin implementarse en 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	Se firmaron acuerdos colectivos en 5 municipios, pero no se firmaron acuerdos individuales en ninguno.
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	No hay familias beneficiarias del PNIS en 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, 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	No hay familias beneficiarias del PNIS en la Subregión

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

Tabla 21. Indicadores PMI territorializables – PNIS en la subregión Chocó

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance indicador
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	Dirección la Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito- ART	No hay familias beneficiarias del PNIS en la Subregión
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	No hay familias beneficiarias del PNIS en la Subregión
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 con corte a diciembre de 2019, Chocó tenía 32 iniciativas. A junio de 2020, ya no se encuentran marcadas estas iniciativas PISDA PNIS

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

Tabla 21. Indicadores PMI territorializables – PNIS en la subregión Chocó

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance indicador
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	No hay familias beneficiarias del PNIS en la Subregión

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

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

Después de tres años, en Chocó no se ha individualizado ninguno de los acuerdos colectivos firmados, motivo por el cual a junio de 2020 ninguna familia del departamento era beneficiaria del PNIS. Esta situación no solo ha causado inconformidad, frustración y desconfianza frente a la implementación del Punto 4, sino que ha dejado sin opciones de sustitución a todas las familias que expresaron su voluntad de erradicar cultivos para acogerse al Programa. Actualmente, estas familias se encuentran en una franja gris en la entre las inexistentes estrategias de

sustitución y las operaciones de erradicación forzada de cultivos de uso ilícito, que han aumentado en lo corrido de 2020 en los territorios donde no opera el Programa.

De acuerdo con testimonios recogidos por la Procuraduría, la inexistencia de los programas de sustitución también ha generado riesgos de seguridad para las personas que lideraron la firma de los acuerdos colectivos, ya que al hacer pública su voluntad y su liderazgo, han sido objeto de amenazas por parte de los grupos armados. Aún así, las comunidades continúan abogando por darle una oportunidad a la sustitución de cultivos en la subregión, y hacen un llamado a la institucionalidad para que honre los acuerdos firmados.

En relación con la articulación entre la sustitución y las operaciones de erradicación en el departamento de Chocó, la Procuraduría hace un llamado enfático para dar cumplimiento a la secuencia establecida en el numeral 4.1.3.2 del Acuerdo de Paz según el cual:

“En los casos donde, en el marco de la suscripción de los acuerdos con comunidades en el marco del PNIS, haya algunos cultivadores y cultivadoras que no manifiesten su decisión de sustituir los cultivos de uso ilícito o incumplan los compromisos adquiridos sin que medie caso fortuito o fuerza mayor a pesar de los esfuerzos del Programa y de las comunidades por persuadirlos, el Gobierno procederá a su erradicación manual, previo un proceso de socialización e información con las comunidades. En los casos que no haya acuerdo con las comunidades, el Gobierno procederá a la erradicación de los cultivos de uso ilícito, priorizando la erradicación manual donde sea posible, teniendo en cuenta el respeto por los derechos humanos, el medio ambiente, la salud y el buen vivir. El Gobierno, de no ser posible la sustitución, no renuncia a los instrumentos que crea más efectivos, incluyendo la aspersión, para garantizar la erradicación de los cultivos de uso ilícito”.

Teniendo en cuenta el contexto de Chocó, la Procuraduría insiste en la necesidad de garantizar programas de sustitución para las familias que manifestaron su intención de erradicar voluntariamente los cultivos de uso ilícito, de contar con apoyo del Gobierno para la formulación y ejecución de proyectos productivos que brinden sostenibilidad a la sustitución, y de tener acceso a bienes y servicios que les permitan avanzar en la superación de la situación de pobreza de la región.

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

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

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 cuenta con 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 22. Indicadores PMI Territorializables - Prevención del consumo y salud pública en la subregión Chocó

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance 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 aprobó 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 Chocó no reportó haber recibido acompañamiento por el Ministerio de Salud.
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 contó con información departamental ni municipal por parte de Ministerio de Salud.

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

Tabla 24. Indicadores PMI Territorializables - Prevención del consumo y salud pública en la subregión Chocó

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance indicador
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 contó 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 contó con información departamental ni municipal por parte de Ministerio de Salud.

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



PROCUREMOS
la paz

Tabla 24. Indicadores PMI Territorializables - Prevención del consumo y salud pública en la subregión Chocó

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance 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	Sin 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	Sin información sobre los enfoques planteados en el indicador..

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



PROCUREMOS
la paz

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.

Con corte a marzo 31 de 2020, MinSalud no reportó haber contado con la participación de personas o representantes del departamento de Chocó ni de los municipios que hacen parte de la subregión en la elaboración de la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas.

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. En el marco de las entrevistas realizadas, las Gobernación expresó su preocupación sobre el posible aumento del consumo en zonas rurales y urbanas. De acuerdo con información de la Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas 2019 (ENCSPA), el departamento de Chocó cuenta con una prevalencia vida de consumo de sustancias psicoactivas ilegales (entre los 12 y los 65 años) de 1,6%, mientras que la prevalencia nacional es de 9.7%³². A la fecha de publicación del presente informe, el MinJusticia se encontraba analizando los resultados de la ENCSPA para determinar las variaciones en el consumo con respecto a las encuestas realizadas en años anteriores.

Respecto a los Planes de Acción Territorial con prioridades de política de salud mental y consumo de sustancias psicoactivas, el Ministerio de Salud informó que durante 2019 asistió técnicamente a 25 departamentos del país en su construcción. Sin embargo, dentro de los departamentos asesorados no se encuentra Chocó.

En el nivel municipal, el Medio Atrato informó que la Secretaría Departamental brindó lineamientos y capacitaciones en la materia al municipio, sin embargo por la contingencia del COVID19 estas fueron pospuestas. Por su parte, el municipio de Unguía informó que no ha recibido ningún tipo de asistencia

³² Prevalencia vida: proporción de personas que consumieron una determinada sustancia alguna vez en la vida.

técnica y que la administración anterior no entregó datos o información relacionada con el abordaje de la prevención del consumo de sustancias psicoactivas. A pesar de la falta de acompañamiento, la administración municipal de Unguía indicó que su plan de desarrollo 2020-2023 contiene la línea estratégica “Unguía con bienestar” bajo la cual se desarrollan acciones de prevención y protección frente al consumo de SPA, planteando también, para el mismo periodo, la construcción de la política pública de salud mental y prevención del consumo de sustancias psicoactivas.

Si bien se han reportado avances en la elaboración de lineamientos y en la creación de estrategias encaminadas a abordar la prevención del consumo de sustancias psicoactivas, vale la pena destacar que, para la subregión de Chocó, el acompañamiento o presencia del Ministerio de Salud ha sido insuficiente, según la información reportada por las autoridades municipales.

Por último, cabe mencionar 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.

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:



PROCUREMOS
la paz

Tabla 23. Indicadores PMI territorializables - Fenómeno de producción y comercialización de narcóticos en la subregión Chocó

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance indicador
4	4.	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. Dentro de estas no se encuentra priorizada la Subregión PDET Chocó.
4	4.	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 Justicia y del Derecho	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 23. Indicadores PMI territorializables - Fenómeno de producción y comercialización de narcóticos en la subregión Chocó

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance indicador
4	4.	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 no se cuenta con datos territoriales sobre su implementación.
4	4.	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 relacionada con su desarrollo en la Subregión PDET Chocó
4	4.	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 Chocó.

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.

De otro lado, según el Informe de Rendición de Cuentas de 2019, el MinJusticia elaboró el documento de soporte para el 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.

En cuanto a la implementación de las estrategias orientadas a abordar el fenómeno de producción y comercialización de narcóticos, en 2019 el Observatorio de Drogas de Colombia (ODC) de MinJusticia reportó la incautación de 18,8 toneladas de hoja de coca, 2,1 toneladas de cocaína y 0,42 toneladas de pasta base. El municipio de Carmen del Darién concentró el mayor número de incautaciones (73%), seguido de Acandí con el 9% del total de incautaciones. En 2019, la Policía Nacional

reportó 35 capturas en la subregión para el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes y una captura por el delito de tráfico de sustancias para procesamiento de narcóticos. Al igual que con las incautaciones, el mayor número de capturas se dieron en el municipio de Itsmina.

La Procuraduría observa con preocupación las acciones de las autoridades orientadas a abordar el fenómeno de producción y comercialización de narcóticos en la subregión de Chocó, ya que su ubicación geográfica, la presencia histórica de grupos armados y el alto número de hectáreas de coca la configuran como una zona de especial atención en las actividades relacionadas con el narcotráfico.

Por último, la Procuraduría también evidencia las dificultades realizar un seguimiento a las acciones realizadas en el marco del Subpunto 4.3 del Acuerdo de Paz en plano municipal, ya que tanto en la información aportada por el MinJusticia 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

- La implementación del PNIS es inexistente en la subregión de Chocó ya que, a pesar de haberse firmado acuerdos colectivos en cinco municipios, no se firmaron acuerdos individuales con ninguna de sus familias, lo que ha perjudicado a más de 7.500 familias que no cuentan con alternativas de sustitución a pesar de haber manifestado su voluntad expresa ante el Programa.
- La ausencia de un enfoque étnico para la implementación del PNIS o de nuevas alternativas de sustitución también es un cuello de botella para avanzar con opciones colectivas y asociativas para la superación de este flagelo, en un contexto en el que la presencia de organizaciones criminales y afectaciones a los derechos humanos viene aumentando.
- Tampoco se evidencia 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.
- Igualmente, preocupa la situación de seguridad de quienes han tenido visibilidad por intentar impulsar la sustitución de cultivos en la subregión, ya que han recibido amenazas y extorsiones de parte de los grupos armados

que históricamente se han opuesto a la sustitución.

- En lo relativo al consumo de sustancias psicoactivas no se recibió suficiente información para analizar los avances en este frente en la Subregión. A pesar de la reciente expedición de la Resolución 089 de 2019, en la práctica no se ven acciones robustas y coordinadas para su implementación en los territorios. En los municipios se reportan acciones impulsadas por las autoridades territoriales de salud desde sus competencias, y no se reflejan incentivos suficientes por parte de la nación para tratar la problemática. Cabe señalar que posterior a la fecha de corte de este informe, fue publicada la Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas 2019 (ENCSPA), cuyos datos y análisis servirán para la elaboración de los planes territoriales de drogas. También cabe señalar que este tema no se percibe como parte de la implementación del Acuerdo de Paz.

B. Recomendaciones

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

- Avanzar con un plan de choque para la formulación y ejecución de estrategias de sustitución para las familias que manifestaron, a través de acuerdos colectivos, su intención de erradicar voluntariamente los cultivos de uso ilícito en el Chocó. Estas estrategias deben garantizar el apoyo del Gobierno para la formulación y ejecución de proyectos productivos que brinden sostenibilidad a la

sustitución, y de tener acceso a bienes y servicios que les permitan avanzar en la superación de la situación de pobreza de la región.

- Elaborar la ruta étnica de la sustitución para ser implementada en territorios de comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (NARP), y resguardos indígenas, como aquellos conformados en la Subregión PDET Chocó.
- Dar cumplimiento a la jerarquía establecida en el numeral 4.1.3.2 del Acuerdo de Paz, en lo relativo a brindar opciones de sustitución a aquellas familias que manifestaron su voluntad expresa de vincularse a estos programas y que por fallas de planeación y financiamiento no fueron incluidas en el mismo.

Al Ministerio de Salud

- En lo relativo a la atención y prevención del consumo de sustancias psicoactivas se requiere de la articulación de las entidades de salud de los distintos órdenes, para lo que es fundamental que las secretarías municipales y departamentales cuenten con asesoría y apoyo por parte del Ministerio de Salud en la implementación de acciones y planes territoriales de salud, y de sus componentes orientados a abordar el consumo de SPA.
- Igualmente, es necesario revisar los diagnósticos y metas de los planes formulados a la luz de los resultados

de la Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas 2019 para el departamento del Chocó.

Al MinJusticia y a 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.



PROCUREMOS
la paz

5. ACUERDO SOBRE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO



PROCUREMOS
la paz

5 ACUERDO SOBRE LAS 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 24. Indicadores PMI Territorializables – Víctimas en la subregión Chocó

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance indicador
5	5.1	Justicia	Jurisdicción Especial para la Paz creada y puesta en marcha	E.338	Ministerio de Justicia y del Derecho	Equipos territorial con sede en Quibdó que ha desplegado en 2019 un total de 42 eventos de difusión y pedagogía que impactaron a 1.240 personas, y reporta 760 víctimas individuales que atendieron los eventos de capacitación y difusión, 395 víctimas que han recibido asistencia material, y 131 víctimas que han recibido asesoría.
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	Equipos macroterritoriales de Antioquia, Chocó y Eje Cafetero que ha desarrollado en 2019, a través de procesos de consulta con las autoridades étnicas y comunidades, ejercicio de identificación de rutas de aporte a la verdad y definición de acciones orientadas al reconocimiento, la convivencia y la no repetición.
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 Quibdó y Medellín con cobertura en subregión PDET y actividades de mapeo de actores territoriales, análisis de contexto sobre conflicto armado y recepción de solicitudes de búsqueda. Construcción del Plan Regional de Búsqueda para el Pacífico que relaciona, a la fecha, 112 casos de personas dadas por desaparecidas

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

Tabla 24. Indicadores PMI Territorializables – Víctimas en la subregión Chocó

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance indicador
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	4 planes de retorno y reubicación formulados (Carmén del Darien, Unguía, Riosucio y Murindó), 4 planes aprobados (Acandí, Bojayá, Litoral de San Juan y Medio Atrato), pero sin con concepto de seguridad favorable para la mayoría de estos procesos.
5	5.1	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 42 procesos de reparación colectiva en estos municipios, 19 se encuentran en fase de identificación, 9 en alistamiento, 2 en fase de caracterización del daño, 1 en etapa de diseño y formulación y 11 en etapa de implementación, entre los que se incluyen los casos del municipio de Bojayá, reconocidos desde 2015 y con retrasos en la ejecución del Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRC) como en el de la comunidad Embera Dóvida.
5	5.1	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	Chocó cuenta con un Centro Regional de Atención a Víctimas que para el año 2019 reportó actividades de atención psicosocial dirigidas a un total de 196 personas del departamento, que se suman a 26 víctimas que recibieron atención por parte del Centro Regional ubicado en Apartadó.

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

Tabla 24. Indicadores PMI Territorializables – Víctimas en la subregión Chocó

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance indicador
5	5.4	Procesos colectivos de retornos de personas en situación de desplazamiento o 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 en Medio Atrato, Bojayá, Murindó y Vigía del Fuerte.
5	5.4	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 cinco esquemas de acompañamiento de tipo comunitario, coordinados con autoridades municipales, cuatro de ellos para Medio Atrato y uno para Bojayá por valor total de \$423.326.250
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	4 planes de retorno y reubicación formulados (Carmén del Darien, Unguía, Riosucio y Murindó), 4 planes aprobados (Acandí, Bojayá, Litoral de San Juan y Medio Atrato).

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 SIVJRNRR 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 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 LAS VÍCTIMAS EN LA SUBREGIÓN PDET CHOCÓ

De acuerdo con el Registro Único de Víctimas (RUV), el departamento de Chocó registra a junio de 2020 un total de 479.413 víctimas que relacionan 617.733 eventos victimizantes; conforme al último registro, 207.861 residen todavía en el departamento. De estos hechos victimizantes, 522.984 se relacionan con casos de desplazamiento forzado, mientras 37.230 son casos de confinamiento, 24.580 son casos de amenazas, y 12.834 de homicidio.



Respecto a los municipios de la subregión PDET Chocó, a corte junio de 2020 se encuentran registradas 86.057 víctimas que corresponden al 37.6% de las personas que habitan en estos municipios. Estos municipios se registran 277.294 casos de desplazamiento forzado, 17.724 casos de confinamiento, 10.569 casos de amenazas y 6.082 de homicidio, por citar algunos de los casos de mayor impacto en esta región. Entre los municipios de mayor número de víctimas se encuentran Riosucio (103.969), Bojayá (36.618), Unguía (21.833) y Carmen del Darién (21.366).

En términos de reparación colectiva, en estos municipios PDET se reportan actualmente 41 sujetos de reparación colectiva, entre ellos: el Resguardo Hidima Toló - Embera Katios, Resguardo Pescadito - Embera Dobida, Pueblo Kuna Tule (Resguardo Arquía), Resguardo Cuti - Embera Katios, Resguardo Tanela - Embera Katios, el Consejo Comunitario Mayor del Bajo Atrato Cocomanguia, la Comunidad Embera Katios - Eyáquera Dogibi, todos en Unguía; la comunidad del corregimiento de Vegaez en Vigía del Fuerte; las cuencas de Jiguamiando y el Consejo Comunitario de la Cuenca del Río Curvaradó en Carmen del Darién; la Comunidad Afro de Buenavista, la Comunidad Indígena Embera Dóvida, la Comunidad Afro del Municipio de Bojayá en Bojayá; el Consejo Comunitario Local de Tanguí en el Medio Atrato; el Consejo Comunitario La Larga en Riosucio; los Consejos Menores de las Comunidades de Cañaveral, Santa Rosa, Tanando y Tetino en Sipí; el Cabildo Wounaan De Puerto Guadalito, Consejo Comunitario General del San Juan Acadesan y Pueblo Wounaan del Litoral de San Juan.

De igual forma, la UARIV reporta en la subregión PDET Chocó un total de 4 planes de retorno y reubicación formulados (Carmén del Darién, Unguía, Riosucio y Murindó), y 4 planes aprobados (Acandí, Bojayá, Litoral de San Juan y Medio Atrato), respecto a los cuales se han ejecutado algunos esquemas de acompañamiento psicosocial y comunitario en los últimos años.

Respecto al despliegue territorial de las entidades del SIVJNR en la subregión PDET Chocó, se identifican los siguientes hitos. En el año 2019, la CEV activó Casas de la Verdad y equipos territoriales con jurisdicción en estos municipios PDET. En efecto, desde las macroterritoriales de Chocó, Antioquia y Eje Cafetero se han adelantado acciones orientadas a trabajar con las poblaciones que residen en los municipios de la subregión, aun y cuando para la mayoría de estos, el trabajo lo adelantan los equipos territoriales que tienen sede en Quibdó. En el caso de la JEP, como parte de su despliegue en el año 2017, se activó un enlace territorial de la Secretaría Ejecutiva para el departamento del Chocó cuya labor cubre 26 municipios del departamento, salvo por 4 municipios del Urabá y el Darién Chocoano. Entre 2018 y 2020 el equipo de la JEP se ha fortalecido a través de la incorporación de delegados para el Departamento de Atención a Víctimas, el Sistema Autónomo de Asesoría y Defensa y, desde febrero de 2020, de delegados de la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP que intervienen en los 30 municipios del departamento.

La UBPD activó desde 2019 un total de 17 enlaces territoriales en distintas regiones del país, de los cuales, 7 se desplegaron en noviembre de 2019 e incluyeron Florencia, Yopal, Montería,



Arauca, Quibdó, Ibagué y Bogotá, además de la apertura de 6 oficinas satélites para apoyar a varios de los equipos dispuestos hasta la fecha. En el caso de los municipios de la subregión PDET, la Oficina con sede en Medellín, que opera desde mayo de 2019, se suma a los esfuerzos de los equipos en Quibdó por llegar a la totalidad de municipios de esta subregión.

5.2 BALANCE TERRITORIAL RESPECTO A LAS ENTIDADES DEL SIVJNR

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

Para el departamento de Chocó, la CEV inició labores en enero de 2019 a través de una estrategia que comprendía actividades de difusión y posicionamiento del SIVJNR en coordinación con la JEP y con autoridades de los diferentes resguardos indígenas y consejos comunitarios, así como con plataformas y organizaciones de la sociedad civil que manifestaron su intención de aportar al trabajo de la Comisión o que desarrollan ejercicios de veeduría afines a este trabajo. Desde ese momento, el trabajo de la CEV se ha proyectado sobre 5 subregiones del departamento y sobre los 184 territorios colectivos que las componen. A través de procesos de consulta con las autoridades étnicas y comunidades en dichos territorios, la Comisión ha avanzado en el ejercicio de construcción de confianza y concertación para la identificación de rutas de aporte a la verdad y definición de acciones orientadas al reconocimiento, la convivencia y la no repetición.

Entre las actividades reportadas por la Comisión durante el último año se incluyen acciones de pedagogía y diagnósticos participativos adelantados en el marco de las mesas departamentales y municipales de víctimas, así como entrevistas dirigidas a víctimas y acciones en materia de diálogo social como la realización del Quinto Diálogo para la No Repetición en Quibdó en noviembre de 2019, además de los Diálogos realizados en Montería y Bogotá que contaron con la participación de representantes de víctimas de Riosucio y Bojayá y organizaciones como la Asociación Nacional de Afrocolombianos Desplazados –AFRODES. Así mismo, se realizaron actividades con niños y niñas víctimas a través de talleres realizados en Quibdó, Buenaventura y Tumaco.

No obstante, la presencia arraigada de grupos armados en zonas como el Bajo Atrato ha restringido la recolección de testimonios y contribuciones a la verdad de distintas comunidades de municipios de la subregión PDET. La Comisión ha trabajado de la mano de las organizaciones y comunidades en algunos de estos municipios en la construcción de mapas de riesgo que permitan ponderar la viabilidad y alcance del trabajo de la Comisión, sin embargo, en varios de estos municipios y en razón a estas condiciones, el trabajo de la CEV se ha limitado a actividades de pedagogía. Hasta la fecha, la Comisión no ha registrado casos específicos de amenaza derivadas de la participación de personas en las actividades dispuestas por la entidad.

Más allá de esto, como parte de la gestión de la Dirección Étnica y de los equipos en territorio, la Comisión ha realizado procesos de acompañamiento y fortalecimiento de organizaciones, con

alcance en estos municipios, para la presentación de casos e informes como PCN, CNOA, AFRODES, ACONC, ASOM, las Comadres y Organizaciones Indígenas del Chocó, entre otros. De igual forma, ha recibido informes de aporte a la verdad de organizaciones como el Foro Interétnico Solidaridad Chocó (FISCH). Del total de entrevistas realizadas por la Comisión en municipios PDET a nivel nacional, no se registró alguna desarrollada para los municipios de la subregión Chocó, si bien la entidad registra la participación de víctimas del departamento en actividades de reconocimiento como el Encuentro por la Verdad a la persistencia de las mujeres y familias buscadoras de personas desaparecidas, realizada en el ciudad de Pasto en agosto de 2019 y el Encuentro por la Verdad de los impactos del conflicto armado en niños, niñas y adolescentes, celebrado en Medellín en noviembre de 2019.

Para el cumplimiento de su misionalidad, la CEV adelantó gestiones durante los últimos meses con la Gobernación de Chocó y con organizaciones como la Mesa Indígena que representa a las 6 organizaciones indígenas del Chocó y con el Foro Interétnico Solidaridad Chocó que aglutina a los consejos comunitarios, organizaciones de víctimas, de mujeres, ambientales e indígenas del Chocó, como una forma de superar las barreras geográficas y operativas existentes en el departamento y lograr mayor participación de las víctimas en las iniciativas de la Comisión. Adicionalmente, la CEV ha trabajado con varios de los sujetos de reparación colectiva presentes en el departamento a través de la construcción conjunta de unas rutas de aporte al trabajo de la entidad.

De la mano de la Misión de Verificación de la ONU, la Comisión

ha adelantado actividades de acercamiento, pedagogía y construcción de líneas de tiempo en el ETCR ubicado en Brisas (Carmen del Darién) y en Quibdó, con el propósito de dinamizar el trabajo con ex integrantes de las FARC, quienes han manifestado su disposición de colaborar con el trabajo de la Comisión. Sin embargo, según lo reportado, el nivel de contribución de estas personas ha sido limitado como consecuencia de la falta de lineamientos más claros por parte del partido político FARC para facilitar estos aportes y de los temores expresados por algunos ex integrantes de FARC respecto a posibles riesgos asociados a su participación.

Por otro lado, con el apoyo de la Fundación Ideas para la Paz, la CEV realizó en 2019 y 2020 ejercicios de diagnóstico que convocaron a actores empresariales del territorio, pensados con el propósito de avanzar en la ruta de contribución de otros sectores a la misionalidad de la Comisión. De igual forma, se han realizado talleres de encuentro que han contado con la participación de integrantes de Fuerza Pública, sobre los cuales la entidad espera poder avanzar en el relacionamiento durante el tiempo restante de su mandato.

Conforme a los insumos recolectados por la Procuraduría, el avance del trabajo de la Comisión en el departamento de Chocó se encuentra definido por las siguientes particularidades: (i) la presencia de actores armados, las dificultades de acceso y los costos asociados al despliegue de actividades en varios de los municipios PDET, que generan obstáculos para la cobertura y alcance del trabajo de la Comisión en la totalidad de municipios PDET, (ii) la dificultad de lograr la participación efectiva de autoridades civiles de municipios y de departamento, así como

de otros sectores en los espacios convocados por la Comisión, (iii) las prevenciones y dudas manifestadas por algunas víctimas y comunidades en varios municipios respecto a la naturaleza del trabajo de la Comisión en el territorio, (iv) la confianza construida por la Comisión con varias comunidades y el apoyo fundamental de organizaciones y plataformas sociales para llegar y profundizar el trabajo en condiciones de seguridad, (v) los tiempos considerables que requiere el proceso de concertación con comunidades étnicas sobre las rutas de contribución a la verdad, que constituyen un reto frente al tiempo limitado con el que cuenta la Comisión para garantizar aportes sustanciales al Informe Final, escenario que se complejiza especialmente en el contexto de la emergencia del COVID19.

5.2.2 Jurisdicción Especial para la Paz

Tras el despliegue territorial adelantado en junio de 2017, el trabajo de la JEP se activó con la intención de llegar desde su sede en Quibdó, a 26 municipios del departamento con la excepción de los cuatro correspondiente al Darién y Urabá chocoano. Además del enlace territorial de la Secretaría Ejecutiva, entre 2018 y 2019 el equipo de la JEP en el departamento se fortaleció con la llegada de delegados del Departamento de Atención a Víctimas y del Sistema Autónomo de Asesoría y Defensa, que cubren la totalidad de los 30 municipios del departamento. Inicialmente, el trabajo se concentró en el posicionamiento institucional por medio de acciones de difusión y pedagogía adelantadas con comunidades, instituciones locales e internacionales, además de las identificación de municipios de mayor victimización para priorizar el trabajo de la entidad, de donde se trazó un plan de trabajo que ha cubierto, hasta la fecha, 16 municipios que

incluyen a varios de la subregión PDET como Riosucio, Carmen del Darién, Bojayá, Istmina, Condoto, Medio Atrato y Medio San Juan.

Posteriormente, entre 2017 y 2018, se activó el trabajo con organizaciones étnico-territoriales, los consejos comunitarios y las seis organizaciones indígenas con presencia en Quibdó, además de las 8 organizaciones de víctimas que también tiene presencia en estos municipios, organizaciones de mujeres, organizaciones de jóvenes y comunidad LGBTI, a través de ejercicios de socialización de la labor de la JEP y de las rutas de participación de las víctimas en el marco del SIVJRNR. A marzo de 2020, el equipo de la JEP en el territorio está compuesto por 10 personas, incluyendo delegados de la Unidad de Investigación y Acusación de la entidad, entre ellos, un fiscal, investigadores y apoyos administrativos.

En materia de participación de las víctimas en las actividades adelantadas por la JEP, la entidad identifica varios retos relacionados con el temor de las víctimas y las comunidades de aportar al trabajo de la entidad, como consecuencia de la presencia activa de actores armados en los territorios. No obstante, la JEP ha venido avanzando en el trabajo con autoridades y organizaciones étnicas en el proceso de construcción de informes a presentar a la Jurisdicción: se han identificado cinco (5) organizaciones en estos municipios que han manifestado su interés de construir informes para aportar a la JEP, si bien se han presentado dificultades relacionadas con la gestión de recursos y apoyo técnico para facilitar dichos procesos. Varias comunidades han manifestado su desgaste respecto a la participación en diferentes mecanismos de justicia

transicional durante los últimos años, razón por la cual la JEP ha estado avanzando en la generación de nuevas estrategias de pedagogía tendientes a ampliar la comprensión sobre la naturaleza y particularidad de la labor de la entidad.

Los riesgos de seguridad han incidido en el nivel de participación de víctimas y comparecientes dentro de las actividades adelantadas por la JEP. En función de estos escenarios, la JEP ha estado fortaleciendo su interlocución con líderes/as y comunidades en los territorios para facilitar la entrada de la entidad a muchos de estos territorios, así como para garantizar la participación segura de las víctimas en los espacios previstos por la Jurisdicción. Adicionalmente, los equipos de la UIA han venido estudiando la posibilidad de generar medidas de protección adicional para intervinientes y testigos de los diferentes procesos en curso. Por ahora, algunas de las cifras de gestión durante el 2019 en materia de participación en el departamento de Chocó refieren a 42 eventos de difusión y pedagogía que impactaron a 1.240 personas, 760 víctimas individuales que atendieron los eventos de capacitación y difusión, 395 víctimas que han recibido asistencia material, y 131 víctimas que han recibido asesoría por parte del Departamento de Atención a Víctimas.

En relación con los comparecientes ante la JEP, además de la firma de actas de compromiso durante el año 2017, para los años posteriores se han realizado actividades de pedagogía con estas personas, como el taller realizado en 2018 con 80 comparecientes (con el apoyo de la ARN y la Misión de la ONU) para darles a conocer la JEP, sus rutas de acceso al Sistema y el cumplimiento del régimen de condicionalidad. Desde 2019, con

la entrada de los equipos del Sistema Autónomo de Asesoría y Defensa, el ejercicio se amplió a integrantes de Fuerza Pública, de donde resultó un total de 640 asesorías jurídicas registradas en 2019, además de 304 asesorías psicosociales a estos comparecientes.

Parte del reto que identifica la entidad para asegurar la participación de estos comparecientes es ampliar los ejercicios de pedagogía, por ejemplo, a los más de 200 ex integrantes de FARC que habitan en el departamento, la mayoría dispersos entre el ETCR ubicado en Carmen del Darién, Quibdó y otras zonas del Bajo Atrato, Bojayá y Vigía del Fuerte. La JEP ha detectado varios casos en el departamento de personas que declaran ser ex integrantes de FARC pero que, según su testimonio, no han sido acreditados como tal hasta la fecha. Conforme a la información recolectada, todavía no se han adelantado actividades de solicitud y validación de acciones con contenido reparador en estos municipios PDET, de cara al cumplimiento del régimen de condicionalidad por parte de comparecientes.

De manera general, el cumplimiento de la misionalidad de la JEP en estos municipios involucra actualmente: lidiar con la presencia de grupos armados que inhibe en muchos casos la participación de víctimas y comparecientes; ampliar los ejercicios de pedagogía y difusión que permitan superar las resistencias de comunidades y personas frente a la tarea de la JEP; fortalecer el trabajo con comunidades y organizaciones en los territorios para lograr una contribución oportuna y efectiva a través de informes y otros mecanismos dispuestos; y gestionar mayores recursos para lograr cobertura, según corresponda, sobre un número mayor de municipios que componen el PDET,

particularmente aquellos que mayores índices de victimización presentan.

5.2.3 Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas

El equipo territorial de la UBPD en Chocó inició actividades en diciembre de 2019 a través del mapeo de actores territoriales, el análisis de contexto sobre conflicto armado y la recepción de solicitudes de búsqueda, además de algunos contactos iniciales con entidades estatales, organizaciones étnico-territoriales, Diócesis de Quibdó y otros actores con información para avanzar en el proceso de búsqueda.

A nivel nacional, la UBPD ha avanzado en la construcción de once (11) Planes Regionales de Búsqueda que están orientados a sistematizar la información disponible para el establecimiento de hipótesis de localización de 607 personas dadas por desaparecidas. De estos Planes, uno corresponde al Pacífico y relaciona a 112 casos de personas dadas por desaparecidas. En relación con la recepción de solicitudes de búsqueda, a nivel nacional la Unidad ha recibido un total de 6.744 solicitudes que refieren a 5.389 personas, las cuales se desagregan para los municipios de la subregión PDET de la siguiente forma: Murindó (34), Carmen del Darién (1), Litoral de San Juan (4), Istmina (1), Riosucio (28) y Unguía (4). Como parte de la incorporación del enfoque étnico de la Unidad, se han abiertos espacios de diálogo intercultural con pueblos y comunidades indígenas en el Bajo Atrato y el Darién, así como con el Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano (CONPA).

Como parte de las actividades reportadas por la UBPD en el

departamento, en especial en relación con la formulación del Plan de Búsqueda Regional, a la fecha se incluyen:

- Gestión ante autoridades étnico-territoriales para atender las solicitudes individuales y colectivas de personas pertenecientes a comunidades negras y pueblos indígenas para coordinar acciones previstas en sus territorios.
- La recepción y sistematización de solicitudes de búsqueda, con énfasis en la subregión del Alto Atrato.
 - Espacios de encuentro y recorridos con autoridades de consejos comunitarios del Alto Atrato y San Juan para la difusión de la misionalidad de la Unidad y caracterización de áreas de interés forense.
 - Interlocución con el Comité de derechos de las víctimas de Bojayá, con el fin de buscar apoyo para el proceso de entrega de cuerpos y explorar escenarios de participación para los procesos de búsqueda de personas en el municipio por hechos ocurridos entre 1997 y 2003.
 - Gestión interinstitucional para el acompañamiento de acciones humanitarias de la Unidad ante la Defensoría del Pueblo, Diócesis de Quibdó, CICR, OACNUDH, SWEFOR e identificación de acciones de prevención y protección humanitaria ante escenarios de riesgo.
 - Relacionamiento institucional a través de acciones de pedagogía con personero municipal de Atrato, Lloró y el Procurador Regional de Chocó.

De acuerdo con la información recolectada, a pesar del poco tiempo que lleva la Unidad en esta región, se reconoce que la continuidad del conflicto armado en la mayoría de municipios del departamento de Chocó y los impactos generados en las poblaciones por la presencia de grupos armados, se han

traducido en obstáculos para la obtención de información que contribuya al proceso de búsqueda de personas dadas por desaparecidas, a lo que se suma la inexistencia de archivos institucionales y la pérdida de documentos, reconocidos como estratégicos, para esclarecer lo ocurrido y lograr resultados en el proceso de búsqueda.

5.2.4 Articulación entre las entidades del SIVJNR

A pesar de los diferentes tiempos de llegada de cada una de las entidades del SIVJNR al departamento de Chocó, se han realizado desde 2019 más de 11 actividades de relacionamiento entre la JEP y la CEV, que incluyen la planeación y realización de visitas conjuntas a varias subregiones del departamento y municipios como Riosucio e Istmina. Tras la llegada reciente de la UBPD, en el primer trimestre de 2020 se adelantaron los primeros espacios de relacionamiento entre las tres entidades.

Algunos de los principales desafíos identificados en materia de articulación entre las entidades involucran el intercambio oportuno y fluido de información y la posibilidad de coordinar esfuerzos para trabajar en un mayor número de municipios de la subregión PDET, generar mecanismos más eficientes para la participación de víctimas y gestionar medidas robustas de seguridad para facilitar dicha participación, más allá de las diferencias en la misionalidad, criterios de priorización y duración del mandato de cada entidad.

5.3 BALANCE TERRITORIAL RESPECTO A MEDIDAS DE REPARACIÓN PRIORIZADAS

En materia de atención a víctimas, los 14 municipios de la subregión PDET son atendidos por la UARIV a través de dos regionales: Carmen del Darién, Unguía, Riosucio y Acandí, por razones de proximidad geográfica son cubiertos por la Regional Urabá, mientras que el resto de municipios PDET recibe atención de la Regional Chocó. Para el caso de procesos de retornos y reubicaciones, según lo reportado a mayo de 2020, se registran cuatro 4 planes formulados (Carmén del Darién, Unguía, Riosucio y Murindó) y cuatro 4 planes aprobados (Acandí, Bojayá, Litoral de San Juan y Medio Atrato), respecto a los cuales se han ejecutado varios esquemas de acompañamiento psicosocial y comunitario en los últimos años.

El total de personas involucradas en los Planes aprobados es de 2.810 personas, diferenciadas de la siguiente manera: Acandí (366), Bojayá (669), Litoral de San Juan (272) y Medio Atrato (1503); los planes de Acandí y Bojayá fueron aprobados en el año 2016, mientras que la aprobación de los otros dos municipios se realizó en 2019. Acandí fue el único municipio que reportó para el 2019 la realización de un diálogo comunitario para revisar las acciones identificadas en su Plan y de estas, cuáles se habían cumplido. Para este mismo año, se registró la implementación de cinco (5) esquemas de acompañamiento comunitario coordinados con autoridades municipales, cuatro de ellos para Medio Atrato y uno para Bojayá por valor total de \$423.326.250, que incluyeron dotación de mobiliarios para

escuelas, equipos para puestos de salud y fortalecimiento de sistemas tradicionales de producción, además de otras acciones complementarias para estas comunidades.

Conforme a la información recolectada en el marco de este informe, los procesos de retorno y reubicación previstos no han podido avanzar como consecuencia de la presencia de grupos armados ilegales y la ausencia de condiciones de seguridad; en algunos casos, comunidades han decidido retornar sin ningún tipo de acompañamiento o de seguimiento por parte de la institucionalidad, lo que ha derivado en situaciones de revictimización y se suma a la débil respuesta institucional existente frente a las emergencias humanitarias registradas en los últimos años como consecuencia de desplazamientos forzados masivos ocurridos en estos municipios. De manera particular, las entidades territoriales llaman la atención sobre los casos de Carmen del Darién y Riosucio pues debido a las dinámicas de orden público, conforme a lo planteado en la Alerta Temprana 09 de 2020, no se ha avalado el cumplimiento del principio de seguridad y por tanto, no ha sido posible avanzar en dichos procesos de retorno y reubicación.

Ante este tipo de situaciones, en 2019 se gestionaron acciones para el acompañamiento de la Fuerza Pública a estas comunidades, incluyendo la convocatoria al Comité Ampliado Departamental de Justicia Transicional para que la Fuerza pública presente el concepto de seguridad y viabilice los procesos de acompañamiento, así como la convocatoria a la Mesa de Seguridad, de manera que la Fuerza Pública formule e implemente planes de acompañamiento a los procesos de retorno y reubicación. La Defensoría del Pueblo ha priorizado en 2019, como parte de su trabajo y seguimiento a la situación de

los municipios PDET, a Carmen del Darién y Riosucio, además de la delegación de defensores comunitarios que se encuentran trabajando en Medio Atrato, Bojayá, Murindó y Vigía del Fuerte.

Tal y como se mencionó, en términos de reparación colectiva, los municipios PDET reportan actualmente 42 sujetos de reparación colectiva, entre ellos: el Resguardo Hidima Toló - Embera Katios (20), Resguardo Pescadito - Embera Dobida (5), Pueblo Kuna Tule (Resguardo Arquia - 22), Resguardo Cuti - Embera Katios (23), Resguardo Tanela - Embera Katios (19), el Consejo Comunitario Mayor del Bajo Atrato Cocomanguia (38), la Comunidad Embera Katios - Eyáquera Dogibi (10), todos en Unguía; la Comunidad del corregimiento de Vegaez en Vigía del Fuerte (56); las cuencas de Jiguamiando (13) y el Consejo Comunitario de la Cuenca del Río Curvaradó (16) en Carmen del Darién; la Comunidad Afro de Buenavista (15), la Comunidad Indígena Embera Dóvida (32), la Comunidad Afro del municipio de Bojayá (14) en Bojayá; el Consejo Comunitario Local de Tanguí (21) en el Medio Atrato; el Consejo Comunitario La Larga (63) en Riosucio; los Consejos Menores de las Comunidades de Cañaveral, Santa Rosa, Tanando y Tetino en Sipí (30); el Cabildo Wounaan de Puerto Guadalito (35), Consejo Comunitario General del San Juan Acadesan (14) y Pueblo Wounaan (35) del Litoral de San Juan.

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

recogida, los problemas de seguridad, la falta de recursos y las dificultades en la concertación con comunidades, se suman a la necesidad de incluir varios de estos procesos (que llevan años desde su reconocimiento) en la priorización que realiza la UARIV sobre procesos de reparación colectiva.

Como parte de su gestión, la UARIV reporta actividades de gestión orientadas a la implementación de 7 iniciativas priorizadas en el ejercicio participativo PDET, además de espacios de intercambio con la Agencia para la Renovación del Territorio (ART), con el propósito de priorizar las acciones contempladas en los PIRC en el marco del proceso de implementación de las iniciativas del PATR y de cara al cumplimiento del enfoque reparador del proceso PDET. A la fecha, la UARIV ha identificado para el departamento de Chocó al menos 248 iniciativas en proceso de implementación (aprobadas o en ejecución) de los PIRC que coinciden con las iniciativas priorizadas en el proceso PDET.

De igual forma, en materia de atención psicosocial la oferta institucional disponible resulta insuficiente conforme al número de víctimas registradas en estos municipios: el departamento de Chocó cuenta con un Centro Regional de Atención a Víctimas en funcionamiento, que para el año 2019 reportó actividades de atención psicosocial dirigidas a un total de 196 personas del departamento, que se suman a 26 víctimas que recibieron atención por parte del Centro Regional ubicado en Apartadó.

Entre las recomendaciones y retos identificados por la Procuraduría respecto a procesos de retorno y reubicación, reparación colectiva y atención psicosocial, se identifica: (i)

la necesidad de lograr mayor gestión y acompañamiento de las autoridades nacionales y locales para la implementación de los planes de retorno y reubicación y de los planes de reparación colectiva aprobados; (ii) la gestión de una respuesta institucional integral en materia de seguridad y de medidas de acompañamiento por parte de Fuerza Pública para facilitar procesos de retorno y reubicación viables y sostenibles, (iii) priorizar los procesos de reparación colectiva de los municipios PDET, particularmente aquellos que llevan más de tres años desde su reconocimiento, y (iv) gestionar mayores recursos para ampliar la cobertura de los programas en materia de atención psicosocial a víctimas.

5.4 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En el último año, las entidades del SIVJRN han logrado avances en el proceso de difusión y pedagogía, de construcción de confianza y de trabajo con comunidades, plataformas de la sociedad y autoridades étnicas de los territorios. Las dificultades de orden público, accesibilidad geográfica a varias comunidades y los costos relacionados al despliegue de actividades, además de los tiempos para el cumplimiento de la misionalidad en el caso de la CEV y de la emergencia sanitaria asociada al COVID19, constituyen desafíos concretos para el desarrollo de la labor de cada entidad. Por ahora, el diálogo y la concertación con actores en el territorio ha sido fundamental para avanzar en su labor y proyectar un plan de trabajo que responda a las expectativas, a los objetivos misionales de cada entidad y a la historia de victimización de cada una de estas comunidades.

Mayores avances en el trabajo del SIVJRNR deben estar acompañados de: mayor cobertura en la totalidad de los municipios PDET; fortalecer las medidas de seguridad para garantizar la participación segura de las comunidades e identificar rutas de acción acordes con los escenarios de seguridad; avanzar en el trabajo de concertación con comunidades y generar estrategias para lograr contribuciones efectivas por parte de comparecientes ante la JEP; identificar e impulsar nuevas acciones orientadas a lograr mayor articulación entre las entidades del SIVJRNR e intervenciones eficientes en el territorio por parte de dichas entidades.

Los procesos de retorno y reubicación previstos presentan varios obstáculos y requieren de mayor gestión de autoridades locales y entidades nacionales, con el propósito de facilitar condiciones que permitan retornos seguros y sostenibles para las comunidades relacionadas con estos procesos: en la mayoría de casos, las comunidades no logran retornar o lo hacen sin ningún tipo de acompañamiento institucional. Al igual que en el caso del componente de atención psicosocial para víctimas en estos municipios, se requiere de una mayor gestión de recursos por parte de los entes territoriales y de mayores esfuerzos para lograr coordinar la oferta con entidades del nivel nacional. En el caso de los procesos de reparación colectiva existentes en los municipios PDET, los escasos avances identificados demandan un esfuerzo de priorización de estos procesos por parte de la UARIV y mayor acompañamiento por parte de otras entidades y autoridades locales, especialmente para aquellos procesos que llevan varios años de duración.

Conforme al balance realizado, el avance del proceso de

implementación de los compromisos del Acuerdo de Paz en materia de víctimas, para el caso de la subregión PDET Chocó, debe tener en cuenta las siguientes recomendaciones:

A las entidades del SIVJRNR,

- A la CEV, agilizar el proceso de concertación con las comunidades en relación con su ruta de aporte a la labor de la Comisión en materia de esclarecimiento, reconocimiento, convivencia y no repetición.
- A la CEV, fortalecer los procesos de reporte de las actividades adelantadas por los equipos territoriales con víctimas y otros actores, respecto a la toma de testimonios y participación en espacios de diálogo social, en tanto el reporte de cifras no se corresponde con la información recolectada por la Procuraduría a través del trabajo de campo.
- A la CEV, fortalecer las estrategias orientadas a avanzar en el trabajo con comparecientes ante la JEP y otros actores estratégicos para su misionalidad que residen en los municipios de la subregión PDET.
- A la JEP, ampliar y fortalecer los procesos de construcción de informes por parte de víctimas y organizaciones étnico-territoriales de estos municipios que deben ser presentados a la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de Hechos y Conductas.
- A la JEP, impulsar procesos de solicitud de acciones con contenido reparador adelantadas en los municipios de la subregión PDET, de cara al cumplimiento del régimen de

condicionalidad por parte de los comparecientes ante la Jurisdicción.

- A la UBPD, avanzar en el despliegue territorial, en la interlocución con autoridades locales y organizaciones en el territorio y en el diagnóstico del número de personas dadas por desaparecidas relacionadas con la totalidad de los municipios PDET.

A la UARIV,

- Priorizar los procesos de reparación colectiva en estos municipios PDET, con especial énfasis en aquellos procesos que llevan cinco años o más.
- Definir estrategias orientadas a viabilizar procesos de cierre oportunos y seguros para los planes de reparación colectiva y los planes de retorno y reubicación actualmente vigentes en el departamento y definir nuevas estrategias para ampliar la cobertura de dichos procesos a aquellos municipios PDET donde no se han presentado resultados a la fecha.
- Fortalecer el acompañamiento a la formulación e implementación de los planes de retorno y reubicación en los municipios PDET, adelantar nuevas acciones de acompañamiento comunitario para aquellos procesos activos e impulsar la coordinación interinstitucional para facilitar condiciones de seguridad y sostenibilidad de estos procesos.

- Gestionar mayores recursos orientados a ampliar la cobertura de los programas de atención psicosocial a víctimas actualmente vigentes.

A las autoridades municipales y de departamento,

- Gestionar mayores recursos e iniciativas de coordinación interinstitucional para la implementación y el acompañamiento a los procesos de retorno y reubicación, la implementación de medidas relacionadas con los planes de reparación colectiva y el desarrollo de programas de atención psicosocial a víctimas.
- Fortalecer la gestión institucional orientada a generar condiciones de seguridad y protección para personas participantes en las actividades desplegadas por las entidades del SIVJRN (víctimas, autoridades étnicas, líderes/as sociales, comparecientes ante la JEP, entre otros), en procesos de retorno y reubicación y en procesos de reparación colectiva.

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 Chocó no es clara la observancia del principio de enfoque de derechos, ya que los avances siguen siendo reportados más en términos de cumplimiento de tareas sectoriales que en avance de garantía de estos. El principio de participación, si bien es un componente transversal del Acuerdo de Paz y fue indispensable en la construcción de los PATR, no ha sido tan evidente durante su ejecución o en el desarrollo de otros programas en la región.

En el caso del Chocó se echa de menos el fortalecimiento de principios como el de 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 el Chocó 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 de hecho hoy agencias internacionales han dado un alcance concreto a este término que es el que se recomienda implementar³³.

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.

En el caso del Chocó, por ejemplo, no es posible encontrar

³³ 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 PMI o en algún instrumento derivado de este Plan, una programación concreta y detallada de la implementación del Acuerdo de Paz en sus 14 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, 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. En otras Subregiones como en Catatumbo, ya se adelanta un piloto de dicho instrumento denominado Hoja de Ruta Única. En cualquier

caso, es importante anotar el instrumento equivalente que se desarrolle en Chocó incluya, además del PDET, programas para la sustitución de cultivos, la 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.

Aunque la Procuraduría no pudo tener acceso a todos los planes de desarrollo a la fecha de corte de este informe, en los revisados se observaron, 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.

Los planes “Acandí competitivo e incluyente”, “Otro Bojayá es posible”, “Generando confianza construimos un mundo de oportunidades para Condoto”, “Seguimos avanzado por el

desarrollo” de Istmina, por poner algunos ejemplos de esta subregión, incluyen y recogen alusiones al Acuerdo de Paz y en especial introducen en sus líneas y ejes estratégicos iniciativas y proyectos relacionados con los PDET. En todos ellos se evidencia un compromiso de las administraciones locales con el Acuerdo de Paz, pero a la vez indican la necesidad de que el Gobierno nacional llegue con recursos para poder complementar los reducidos ingresos con los que cuentan la mayoría de estos municipios. Al hacer una comparación entre las iniciativas que quedaron en los PDET con los planes de inversiones de estos municipios, es evidente que, si no existe una programación concreta de recursos del Presupuesto General de la Nación para este territorio, el PDET no tiene ninguna posibilidad de ejecutarse.

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. En síntesis, si bien se pueden identificar algunos lineamientos para temas precisos del Acuerdo de

Paz en dichos planes, no se identifica una apuesta integral de corresponsabilidad para la implementación conjunta del mismo en el territorio. 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 funcione como 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.

En ese contexto, las gobernaciones de Antioquia y Chocó y los 14 gobiernos municipales de la subregión PDET Chocó, tienen el reto de lograr resultados en materia de implementación del Acuerdo de Paz, de manera eficiente e idónea.

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. En la Subregión del Chocó se da una intervención desarticulada y descoordinada en la implementación parcial de algunos puntos del Acuerdo.
- 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 de manera específica en la subregión del Chocó.
- 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 uno 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 SIIPO 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 Chocó y a la gobernación de Chocó y 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.

7. CONCLUSIONES GENERALES PARA LA SUBREGIÓN



PROCUREMOS
la paz

7 CONCLUSIONES GENERALES PARA LA SUBREGIÓN

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

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

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

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

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

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

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

Para la Procuraduría General de la Nación, el PATR de la subregión Chocó define claramente las necesidades y propone un camino que podría aportar en la resolución de los problemas identificados en este informe, de la misma forma las distintas organizaciones y plataformas ciudadanas han venido planteando propuestas y alternativas para atender la

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

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

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



BIBLIOGRAFÍA



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACIÓN

PROCUREMOS
la paz

- Agencia de Renovación del Territorio. (2018). Plan de Acción para la Transformación Regional Chocó. Obtenido de http://www.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes_estrategicos/planes_de_accion_para_la_transformacion_regional_pat
- Agencia Nacional de Tierras. (2019). Informe de Gestión 2019. Obtenido de <https://www.agenciadetierras.gov.co/planeacion-control-y-gestion/informes/informe-de-gestion-institucional/>
- Amnistía Internacional. (2015). Continúan los años de soledad, Colombia: Acuerdo de paz y garantías de no repetición en el Chocó.
- Amnistía Internacional. (2017). Colombia: Restituir la tierra, asegurar la paz. Los derechos territoriales de las comunidades indígenas y afrodescendientes.
- ARN. (2020). [Reincorporacion.gov.co](http://www.reincorporacion.gov.co). Obtenido de <http://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/paginas/los-etcr.aspx>
- ART. (2020). [renovacionterritorio.gov.co](http://www.renovacionterritorio.gov.co). Obtenido de https://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/Direcciones/direccin_de_sustitucin_de_cultivos_ilcitos
- CEDE. (2020). Datos CEDE. Obtenido de Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes.
- Comité de Seguimiento Acuerdo Humanitario Ya en el Chocó. (2019). Tercer informe de seguimiento al Acuerdo Humanitario Ya en el Chocó.
- Corte Constitucional de Colombia. (2017). Sentencia C-174. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-174-17.htm>
- Cote. (2010). Obra. Bogotá: Planeta.
- 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/>
- Departamento Nacional de Planeación. (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>
- Diakonia. (2019). Informe Misión Chocó.
- 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. (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. (2018). Medición de Desempeño Municipal. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación: <https://portalterritorial.dnp.gov.co/AdmInfoTerritorial/MenuInfoTerrEstMDM>
 - 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>
 - FIP. (2019). Base de datos de agresiones a líderes sociales. Obtenido de Fundación Ideas para la Paz.
 - Fundación Ideas para la Paz. (2018). Informe sobre el estado de la implementación del Acuerdo de Paz. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.
 - González. (2020). Informe. Bogotá: Planeta.
 - 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>
 - 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.
 - MinInterior. (Noviembre de 2019). Datos abiertos, Observatorio contra la Discriminación Racial y el Racismo (OCDR). Obtenido de Ministerio del Interior: dacn.mininterior.gov.co
 - 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 Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2020). Sinap. Obtenido de <http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/sistema-nacional-de-areas-protegidas-sinap/>
- 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/>
- OCHA. (2019). Impacto humanitario por conflicto y violencia armada en Chocó.
- OCHA. (2020).
- 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

- 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 de Colombia 2017. (2017). Decreto-Ley902de2017. Obtenido de <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20902%20DEL%2029%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). Respuesta Oficio.
- SIMCI. (2019). Informe de Monitoreo Regional de territorios afectados por los cultivos ilícitos 2018.
- SIMCI. (2020). Informe de Monitoreo Regional de territorios afectados por los cultivos ilícitos 2018.
- UPRA. (s.f.). índice de informalidad de propiedad.



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) se llevó a cabo 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 COVID 19, 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 25. 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

CHOCÓ
INFORME