

Informe preliminar sobre el estado de la implementación del Acuerdo de Paz en la Subregión Chocó¹



Marzo de 2021

Resumen

En la Subregión Chocó, en general, hay una percepción positiva de la población respecto al Acuerdo de Paz, y consideran que los PDET y el proceso de reincorporación de excombatientes son una gran oportunidad para avanzar en la transformación de los territorios. Sin embargo, también hay una sensación de frustración y preocupación entre la comunidad porque la lentitud con la que se han implementado los PDET, los rezagos en los proyectos productivos para personas en proceso de reincorporación, y la ausencia de oferta del Estado en materia de sustitución de cultivos de uso ilícito.

En la región, se presenta una situación de riesgo en materia de seguridad que se deriva de las disputas entre las AGC y el ELN, que tienen un fuerte impacto humanitario en la población civil. Además, la presencia de estos actores armados amenaza con obstaculizar aún más los procesos de implementación del Acuerdo. Esta situación se ha agravado en medio de la emergencia sanitaria por el Covid-19, que se ha presentado como un reto adicional para las autoridades locales y sus de por sí reducidas capacidades técnicas y financieras.

Contenido

Estado de la implementación de los Acuerdos.

La situación de las víctimas.

Principales dinámicas y trayectorias de la confrontación armada

Capacidades territoriales para afrontar el COVID-19.

¹ Esta revisión se centra en los municipios de Acandí, Bojayá, Carmen del Darién, El Litoral San Juan, Itsmína, Medio Atrato, Medio San Juan, Sipí, Condoto, Unguía, Novita y Riosucio, en Chocó, y Murindó y Vigía del Fuerte en el Departamento de Antioquia.

Estado de la implementación

- **La renovación territorial (PDET)**

En línea con el desarrollo de las acciones PDET en el país, el 19 de septiembre de 2018 se firmó el Plan de Acción para la Transformación Regional – PATR para la Subregión Chocó². Para la construcción de este Plan de Acción, participaron 1.275 actores del territorio, que establecieron 14 Pactos Municipales para la Transformación Regional – PMTR y 14 Pactos étnicos³.

El PATR contempla un total de 73 iniciativas, que agrupan aquellas identificadas en los Pactos Étnicos y Municipales. El Pilar 6 del Plan de Acción ‘Reactivación Económica y Producción Agropecuaria’ es el que más iniciativas contiene (14), seguido del Pilar 2 ‘Infraestructura y Acceso a Tierras’ y el Pilar 8 ‘Reconciliación, convivencia y construcción de paz’, con 13 y 12 iniciativas, respectivamente⁴.

El diagnóstico territorial consignado en el PATR afirma que 79,9% de la población del departamento tiene sus necesidades básicas insatisfechas y que es el departamento más pobre de Colombia⁵. Sobre lo anterior, el DANE informa que, en 2019, el Índice de Pobreza Multidimensional – IPM de la Subregión Chocó fue de 67,9, en comparación con el 19,6 a nivel nacional⁶. Además, el PATR señala como principales inconvenientes para la transformación del territorio el aislamiento en infraestructura vial (siendo el transporte fluvial la principal alternativa para la comercialización de iniciativas productivas) y la precariedad del desarrollo económico; lo anterior ha posibilitado que grupos al margen de la ley ejerzan el control territorial en el departamento y desarrollen actividades económicas ilegales, como los cultivos ilícitos y la minería ilegal⁷. También, se identifica que la explotación maderera y minera incontrolada están causando daños graves al ecosistema del territorio⁸, y – en algunos casos – a la salud de la población⁹.

La construcción del Plan de Acción dio paso a la ejecución de obras de pequeña infraestructura, como parte de la primera fase de la implementación del PDET. A noviembre de 2020, se habían terminado 45 Obras PDET en la región, por un valor



² PATR Subregión Chocó.

³ Ibid.

⁴ PATR – Subregión Chocó

⁵ Ibid.

⁶ DANE. Respuesta a Derecho de Petición con radicado 20203130029102

⁷ PATR Subregión - Chocó

⁸ Ibid.

⁹ Según El Tiempo, la Defensoría del Pueblo informa que la contaminación de la red hídrica en el departamento ha tenido un impacto negativo en las poblaciones que utiliza el agua de los ríos para diferentes actividades.

aproximado de \$10.139 millones¹⁰. De estas obras, 39 son de Infraestructura social y comunitaria, 5 son de Infraestructura vial y 1 es de provisión de servicios. Por otro lado, en lo que respecta a OCAD Paz, a diciembre de 2020, en la región se han aprobado 11 proyectos, pero ninguno se había terminado¹¹.



La elaboración del PDET en la región se tradujo en la generación de altas expectativas en las comunidades. De la implementación, se destaca la participación articulada de la institucionalidad en el proceso, especialmente de las autoridades locales y de la ART, por la inclusión de algunas de las iniciativas del Plan de Acción en los Planes de Desarrollo. También, se resalta la participación de organizaciones de cooperación internacional, que han aportado por medio de la cofinanciación de proyectos que desarrollan el PATR.

Sin embargo, a pesar de lo anterior, se identifican algunas dificultades relacionadas con el deterioro de la participación de los Grupos Motor, la cual se ha visto comprometida durante la emergencia sanitaria, debido a las carencias en términos de conectividad y a las restricciones a la movilidad que algunos actores armados han impuesto en la región. Esto ha reducido la interlocución con las comunidades y ha terminado por afectar su participación en los procesos de socialización, diálogo y concertación que desarrollan el PDET. Este deterioro en la participación se acentúa en las comunidades indígenas pues, sumado a las deficiencias relacionadas con acceso a Tecnologías de la Información, existen barreras lingüísticas que hacen necesaria la presencia de intérpretes y traductores que faciliten la participación de las comunidades, los cuales no siempre son contratados por las entidades.

Por otro lado, respecto al acceso a la tierra, en la subregión Chocó se han ingresado 529 hectáreas al Fondo de Tierras, específicamente en los municipios de Acandí, Carmen del Darién, Istmina y Unguía; sin embargo, ninguna de ellas había sido entregada¹². Por otro lado, la Agencia Nacional de Tierras - ANT reporta 900,7 hectáreas formalizadas, desde el inicio de la implementación, en la subregión del Chocó, específicamente en los municipios de Acandí y Unguía¹³.

¹⁰ ART. Respuesta a Derecho de Petición con radicado interno HRJGE 0342-20.

¹¹ DNP. Respuesta a Derecho de Petición con radicado 20203101670071.

¹² ANT. Respuesta a Derecho de Petición con radicado 202162000622322. Fecha de corte: 30 de noviembre de 2020.

¹³ Ibid.

• La reincorporación

De acuerdo con la ARN, en el Chocó habitan 265 excombatientes¹⁴. En la Subregión PDET Chocó, la mayoría de los reincorporados están ubicados principalmente en el Espacio Territorial para la Capacitación y la Reincorporación – ETCR Caracol¹⁵, en el que habitan cerca de 72 reincorporados, y en las Nuevas Áreas de Reincorporación – NAR en los municipios de Medio Atrato, Bojayá y Vigía del Fuerte¹⁶. Cabe recordar que, en 2018, el Gobierno Nacional suprimió el ETCR Vidrí, ubicado en Vigía del Fuerte, donde habitaban firmantes del Acuerdo del Antiguo Frente 34 de las FARC – EP¹⁷.

En cuanto a iniciativas productivas de reincorporación, 33 de los excombatientes de la región cuentan con un proyecto productivo en la región, los cuales están ubicados en Carmen del Darién y Murindó. Entre estos proyectos, se destacan iniciativas de madera (proyecto colectivo) y pecuarios (proyectos individuales)¹⁸. Al respecto, entre la población excombatiente existe la percepción de que hay pocos avances en términos de la implementación de los proyectos productivos individuales y colectivos, lo cual atribuyen, entre otras cosas, a la falta de titulación y asignación de predios.

En relación con la integridad de los reincorporados, en la región se han presentado agresiones a excombatientes, limitando su participación en la discusión y ejecución de la política sobre la reincorporación y la implementación del Acuerdo de Paz; además, se percibe un riesgo de cooptación y reclutamiento por parte del Clan del Golfo¹⁹. Por su parte, los excombatientes de la región señalan incumplimientos en el acompañamiento en salud, situación que sigue generando desconfianza frente al proceso.

A pesar de los inconvenientes descritos, existe un firme compromiso por parte de los excombatientes en el cumplimiento de lo acordado. Se destaca la cooperación entre la población excombatiente y la comunidad para el desarrollo de actividades productivas, que contribuyen a la reconstrucción de tejido social y al desarrollo del carácter comunitario de la reincorporación²⁰.



¹⁴ ARN. Presentación del Registro Nacional de Reincorporación. con corte a noviembre de 2020.

¹⁵ Este ETCR está ubicado en el municipio de Carmen del Darién.

¹⁶ Componente FARC del CNR. Respuesta a derecho de petición con radicado interno 0398-20.

¹⁷ Verdad Abierta. Gobierno Suprime los primeros espacios para la reincorporación de las FARC. <https://verdadabierta.com/gobierno-suprime-los-dos-primeros-espacios-la-reincorporacion-las-farc/>

¹⁸ ARN. Respuesta a Derecho de Petición con radicado interno HRGE 0371-20 Corte a noviembre de 2020.

¹⁹ Entrevistas FIP con autoridades locales

²⁰ Tomado del informe de acompañamiento multidisciplinario que se ejecuta en el ETCR Brisas y las comunidades aledañas en desarrollo del convenio que estableció el Ministerio de Salud y la Gobernación del Departamento del Chocó



- **La sustitución de cultivos ilícitos**

En la Subregión PDET Chocó, de acuerdo con el Observatorio de Drogas de Colombia, se reportaron 960 hectáreas de cultivos de coca en 2019. Sin embargo, en la subregión no hay familias vinculadas al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito - PNIS, a pesar de que se firmaron Acuerdos Colectivos para todo el departamento²¹. Al respecto, según los actores territoriales, esto generó altas expectativas en las comunidades, especialmente en municipios como Medio San Juan, Istmina, Nóvita y Riosucio, que – ante la no vinculación al PNIS – ha generado frustración e inconformidad por parte de las comunidades²².

De manera paralela al PNIS, se ha empezado a hablar de una iniciativa del Gobierno Nacional, que ya está siendo desarrollada en departamentos como Antioquia, denominada “Hecho a la Medida”, cuyo objetivo es llegar con la oferta institucional en materia de sustitución a los territorios que no fueron incluidos en el PNIS. De acuerdo con los actores territoriales, este programa ha revivido las expectativas generadas sobre programas de desarrollo alternativo.

Por otro lado, las comunidades expresan preocupaciones asociadas a la estrategia del Gobierno Nacional, de combatir el problema de la presencia de cultivos a partir de la erradicación forzada. Dichas acciones de erradicación han producido tensiones entre la Fuerza Pública y las comunidades, sobre las que se han hecho denuncias acerca de presuntas vulneraciones a los Derechos Humanos de la población civil, por parte del Ejército y la Policía.

- **Garantías de Seguridad**

De acuerdo con información de la Policía Nacional, la tasa de homicidios de la subregión PDET Chocó, en 2020, fue de 30.35 personas por cada 100.000 habitantes, mostrando una reducción en comparación con 2019 (cuando se registró una tasa de homicidio de 37.3 personas por cada 100.000)²³. Entre estos eventos, según la Defensoría del Pueblo, se reporta el homicidio de 16 líderes sociales en esa

²¹ UNODC. Informe 21 de PNIS.

²² Análisis del estado de la implementación del PNIS en el Departamento del Chocó y el histórico de la siembra de la hoja de coca en el suelo chocoano. Obtenido de: <https://verdadabierta.com/en-choco-acuerdos-de-sustitucion-voluntaria-de-hoja-de-coca-estan-en-ceros/>

²³ Cálculos Propios. Policía Nacional.

subregión²⁴ y según la Fundación Ideas para la Paz se reporta el homicidio de 10 líderes en el departamento, de los cuales 4 fueron en la subregión²⁵.

Desde 2018, la Defensoría del Pueblo ha emitido las Alertas Tempranas No. 009-20, 017-19, 025-19, 031-19, 034-19, 011-18, 019-18, 068-18, 027-18 y 066-18, en las cuales identifica riesgos asociados a la presencia de Grupos Armados Organizados, como el ELN y las AGC o Clan del Golfo²⁶. El impacto humanitario identificado en estas alertas proviene de victimizaciones como el reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes; presencia de Minas Antipersonal y Municiones Sin Explotar, desplazamiento forzado y confinamiento, regulaciones a la movilidad e imposición de normas de conducta, homicidios y amenazas, y enfrentamientos con interposición de población civil²⁷. De acuerdo con la Alerta más reciente, cerca de 60.000 personas están afectadas por la situación humanitaria en la región, especialmente adolescentes, miembros de comunidades étnicas, líderes sociales, candidatos a cargos de elección popular, y personas en proceso de reincorporación²⁸.

Del mismo modo, la Defensoría afirma que en la región existen vulnerabilidades en las capacidades del Estado para mitigar el impacto humanitario de la violencia; entre las carencias descritas se señalan dificultades para acceder al acceso de salud, aislamiento geográfico de la región, y falta de capacidades institucionales para garantizar la seguridad²⁹.

Actualmente, el escenario de riesgo está dado por las disputas entre el ELN y las AGC por el control social y territorial, en torno a economías ilícitas. El riesgo que representa la presencia y accionar de estos grupos es particularmente alto para las comunidades indígenas y negras. Al respecto, en estos casos, además de las restricciones a la movilidad, las comunidades étnicas ven afectados su libre desarrollo de prácticas y costumbres ancestrales y se han visto sometidos a regímenes estrictos de vigilancia y seguimiento, por parte de los actores armados, a sus líderes comunitarios, que ha derivado en señalamientos, estigmatización e intimidaciones.

Esta situación se ha profundizado en medio de las medidas adoptadas para mitigar los efectos del Covid-19, toda vez que los grupos armados ilegales han aprovechado la situación para ejercer mayor control territorial y social, bajo la excusa de minimizar los riesgos de propagación del virus. Desde el punto de vista



²⁴ Defensoría del Pueblo. Respuesta a Derecho de Petición con radicado 10-0519.

²⁵ FIP.

²⁶ Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo.

²⁷ Ibid.

²⁸ Alerta Temprana 009 – 20 de Defensoría del Pueblo

²⁹ Ibid.

de algunos actores locales, lo que buscan estos grupos es en realidad tener mayor libertad para el desarrollo de actividades ilícitas.

Al respecto, la Defensoría recomienda fortalecer las capacidades de la Fuerza Pública, especialmente de la Policía Judicial y “definir e implementar de manera articulada un plan de acción específico que contenga medidas específicas y excepcionales tendientes a impedir la presencia de grupos armados”. Además, recomienda al Ministerio del Interior visibilizar y socializar las rutas de atención a líderes y comunidades étnicas³⁰.



La situación de las víctimas

En la Subregión PDET Chocó, hay 86.716 víctimas del conflicto armado, es decir el 37,9% de la población; de estas víctimas, 80.490 son sujetos de atención³¹. Los hechos victimizantes más comunes en la región son el desplazamiento forzado (279.222 víctimas), confinamiento (20.448 víctimas) y amenaza (10.811)³². Ante los cambios presentados en la dinámica del conflicto armado en el departamento del Chocó, el desplazamiento forzado continúa siendo uno de los hechos victimizantes con mayor incidencia en la población chocoana: en el año 2019, se registraron 10.039 personas víctimas de desplazamiento forzado, de las cuales el 67% se encontraban en municipios PDET, y en el 2020 fueron 21.070 las personas expulsadas de sus territorios, de las cuales el 23,7% se encontraban en municipios PDET³³. Entre los municipios más afectados por este fenómeno está Alto Baudó, con 10.263 personas, y Bajo Baudó con 4.639 personas expulsadas. En el mismo periodo, se evidencia un incremento importante en los casos de confinamiento y restricción a la movilidad, siendo más de 10.000 personas víctimas de estos hechos³⁴.

Respecto al proceso de reparación, la Unidad para la Atención y Reparación Integral para las Víctimas – UARIV reporta que 4.770 personas han sido indemnizadas (equivalente al 5.93% de los sujetos de atención); de estas, al menos 1.275 personas han participado de talleres de acompañamiento a la indemnización. Al respecto llama la atención que, en el año 2018 el ritmo de indemnización se aceleró dramáticamente (pasando de 443 personas indemnizadas en 2017, a 1.410

³⁰ Ibid.

³¹ UARIV. Ficha estadística – Subregión PDET Chocó.

³² Ibid.

³³ FIP.

³⁴ UARIV - Reporte de personas desplazadas por enfoque año municipio. Fecha de corte: enero 2020. Obtenido de: <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Home/Vigencia>

personas en 2018), se desaceleró en 2019, año en el que se indemnizaron 481 personas, y volvió a crecer en 2020 (se indemnizaron 962 personas)³⁵. Por su parte, la UARIV informa que ha brindado atención psicosocial a al menos 1.966 víctimas, y que ha llevado a cabo 2 acciones de satisfacción, en las que han participado 398 personas³⁶.

Respecto a los procesos de reparación colectiva, la Unidad informa que se ha avanzado en el proceso de restitución de derechos, mediante las acciones que van orientadas a la satisfacción de los mínimos vitales de la población víctima, a través de la implementación de política pública a población retornada y/o reubicada. Sobre esto, la UARIV asegura que ha llevado a cabo 3.187 esquemas de acompañamiento, por medio del Programa Familias en Su Tierra en la subregión. Por su parte, respecto a la reparación colectiva, la Unidad informa que existen en la subregión 44 Sujetos de Reparación Colectiva - SRC, 43 de los cuales son étnicos. De estos SRC, 11 tienen un Plan Integral de Reparación Colectiva – PIRC en fase de implementación³⁷.

En el marco de la Pandemia, la UARIV ha hecho asistencia a algunos municipios con la priorización de indemnización a la población adulta mayor en rango de edad superior a 74 años o en estado de vulnerabilidad.

Principales dinámicas y trayectorias de la confrontación armada

Uno de los principales desafíos para avanzar en la implementación del Acuerdo de Paz en Chocó es la persistencia del conflicto armado. De acuerdo con la Defensoría del Pueblo, esto se explica en gran medida a que el Estado no logró copar de manera oportuna y efectiva los territorios donde ejercía influencia las FARC, propiciando la recomposición de otros actores armados ilegales³⁸.

Actualmente el escenario de riesgo en general se deriva de un proceso de expansión del ELN, el Clan del Golfo y un grupo que se autodenomina Disidencia Frente 30 de las antiguas FARC (conformada en su mayoría por milicianos que no se acogieron al proceso de paz). Esta expansión es motivada, principalmente, por el interés de los



³⁵ UARIV. Ficha estadística – Subregión PDET Chocó.

³⁶ Ibid.

³⁷ Ibid.

³⁸ Altera Temprana 009-20. Op Cit; Alerta Temprana 025-19 (12 de junio de 2019); Alerta Temprana 031-19 (19 de julio de 2019); Alerta Temprana 034-19 (23 de agosto de 2019); Alerta Temprana 011-18 (24 de enero de 2018).

grupos ilegales de copar los territorios dejados por las FARC tras su desarme y desmovilización en 2017, y controlar los diferentes eslabones de la cadena del negocio de las drogas ilícitas, así como de la minería ilegal y el tráfico de madera.

A raíz de esta dinámica, desde hace dos años, se vienen configurando varios núcleos de disputa entre estos grupos que afectan de manera particular a varios municipios PDET y que están teniendo un alto impacto humanitario. Se destaca por ejemplo la situación del Alto, Medio y Bajo San Juan, en municipios como Sipí y Nóvita, donde se ha registrado una intensificación de las acciones hostiles por parte del ELN, en respuesta al despliegue de las unidades del Ejército que buscan ejercer control territorial contener el avance de la disidencia del Frente 30³⁹.

Igualmente, sobresale la situación que se vive en Bojayá y Medio Atrato por los enfrentamientos entre facciones del ELN, el Clan del Golfo y la disidencia del Frente 30⁴⁰. En El Litoral San Juan sucede algo similar, aunque las disputas involucran principalmente al ELN y las disidencias cuyo objetivo es controlar las rutas de tráfico de cocaína y de armas, la minería ilegal y la explotación de madera⁴¹. En municipios como Medio San Juan e Istmina, se reporta, sobre todo, un aumento del accionar violento del ELN ante la llegada de la Fuerza Pública⁴². Además, recientemente, se ha registrado una crítica situación en Riosucio y Carmen del Darién, donde el Clan del Golfo pretende consolidarse y disputarle al ELN las rutas de tráfico de ilícitos a través de posiciones estratégicas como el Golfo de Urabá⁴³.

En medio de la confrontación armada han resultado particularmente afectados los pueblos indígenas y afrodescendientes. Dentro de los principales hechos victimizantes atribuidos a estos grupos contra estas poblaciones están: homicidios selectivos, enfrentamientos en los que se ve afectada la población civil, amenazas, intimidaciones, confinamientos, toques de queda, reclutamiento forzado, despojo de tierras, restricciones a la movilidad, siembra de MAP-MUSE-AEI, y empadronamiento, entre otros.



³⁹ Alerta Temprana 031-19. Op Cit.

⁴⁰ Alerta Temprana 011-18. Op Cit.

⁴¹ Alerta Temprana 025-19. Op Cit.

⁴² Alerta Temprana 034-19. Op. Cit.

⁴³ Alerta Temprana 009-20. Op Cit.

Capacidades territoriales para enfrentar el COVID-19



En los municipios de la subregión, se han presentado 1.513 casos de Covid – 19 confirmados, y 66 fallecidos⁴⁴. En la subregión solo hay una Unidad de Cuidados Intensivos - UCI⁴⁵ disponible para atender la emergencia sanitaria, por lo que los casos más graves tienen que ser trasladados a Medellín. A la falta de infraestructura, se le suma la falta de recursos financieros y de personal médico calificado.

Las limitaciones en este departamento son extremas, no solo por la falta de infraestructura en salud, sino por las carencias en términos de acceso a agua potable, saneamiento básico, y de fortalecimiento del sistema de salud propia de las comunidades étnicas⁴⁶, así como la carencia de ambulancias fluviales y terrestres que puedan ofrecer el servicio de manera permanente y efectiva. A esto se suma que las medidas adoptadas por el gobierno departamental y por las autoridades locales no han sido del todo atendidas por la población, aumentando el riesgo de propagación del virus.

La escasa presencia de la Fuerza Pública, que se suma a la emergencia sanitaria, ha sido aprovechada por el Clan del Golfo para ejercer sus propios controles y, de esa manera, aumentar su influencia en los territorios. Este escenario es señal del impacto social y económico que se da a raíz de la pandemia, pues la población no solo está intimidada por el riesgo de contagio, sino por la actuación que ejercen los grupos armados ilegales. Además, se percibe temor entre las personas de dar a conocer su estado real de salud, por las posibles represalias que dichos grupos pueden tomar contra una persona contagiada.

⁴⁴ Instituto Nacional de Salud. <https://www.ins.gov.co/Noticias/Paginas/coronavirus-casos.aspx>. Consultado el 21 de enero de 2021

⁴⁵ Ministerio de Salud y Protección Social. <https://prestadores.minsalud.gov.co/habilitacion/>. Consultado el 21 de noviembre de 2021

⁴⁶ Comisión Colombiana de Juristas (2020). Denuncia pública: El covid-19 agrava la situación humanitaria de las víctimas del conflicto armado. Obtenido de: https://www.coljuristas.org/sala_de_prensa/articulo.php?id=296