

Sur de Bolívar

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 Sur de Bolívar



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

Julián Ernesto Zafra Vaca
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	66
ANÁLISIS SITUACIONAL	3	2.1. CONSEJOS TERRITORIALES DE PAZ, RECONCILIACIÓN Y CONVIVENCIA -CTPRC	67
1. REFORMA RURAL INTEGRAL	14	2.2 CONTROL Y VEEDURÍAS	69
1.1 ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD RURAL Y USO DEL SUELO	15	2.2.1 Conclusiones y recomendaciones.....	70
1.1.1 Planes de ordenamiento social de la propiedad rural y catastro multipropósito.....	16	3. FIN DEL CONFLICTO	72
1.1.2 Fondo de tierras como mecanismo de acceso a la tierra.....	20	3.1. GARANTÍAS DE SEGURIDAD	73
1.1.3 Formalización de la pequeña y mediana propiedad rural.....	24	3.2. EL ESCENARIO DE SEGURIDAD EN EL SUR DE BOLÍVAR TRAS EL ACUERDO DE PAZ	77
1.1.4 Jurisdicción agraria y otros mecanismos de resolución de conflictos de uso y tenencia.....	25	3.2.1 El balance territorial sobre la implementación de Garantías de Seguridad.....	79
1.1.5 Cierre de la frontera agrícola y zonificación ambiental.....	28	3.2.2 Conclusiones y recomendaciones.....	85
1.1.6 Promoción y protección de las zonas de reserva campesina.....	30	4. SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE DROGAS ILÍCITAS	88
1.1.7 Conclusiones y recomendaciones.....	32	4.1 PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO (PNIS)	89
1.2 PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL (PDET)	34	4.1.1 Acuerdos colectivos e individuales	92
1.2.1 El Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET del Sur de Bolívar.....	38	4.1.2 Plan de Atención Inmediata (PAI).....	93
1.2.2 Hoja de Ruta Única y articulación y coordinación interinstitucional para la implementación del PDET.....	42	4.1.3 Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo - PISDA.....	94
1.2.3 Ejecución de iniciativas PDET: descripción de proyectos y cruce con iniciativas.....	44	4.1.4 Instancias de participación.....	94
1.2.4 Ejecución de obras PDET y plan 50/51.....	52	4.1.5 Seguridad de los beneficiarios del PNIS.....	95
1.2.5 Participación comunitaria y grupo motor en la formulación e implementación del PDET.....	53	4.2 PROGRAMAS DE PREVENCIÓN DEL CONSUMO Y SALUD PÚBLICA	96
1.2.6 Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (PNRRI).....	54	4.3 SOLUCIÓN AL FENÓMENO DE PRODUCCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE NARCÓTICOS	100
1.2.7 Conclusiones y recomendaciones.....	62	4.4 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	102



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACIÓN

PROCUREMOS
la paz

5. VÍCTIMAS DEL CONFLICTO	105
5.1 CONTENIDO DEL ACUERDO DE PAZ	106
5.2 ANTECEDENTES DE LA SUBREGIÓN PDET SUR DE BOLÍVAR RESPECTO A LAS VÍCTIMAS	109
5.3 BALANCE TERRITORIAL RESPECTO A LAS ENTIDADES DEL SIVJNR	110
5.3.1 Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición.....	110
5.3.2 Jurisdicción Especial para la Paz.....	112
5.3.3 Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas.....	114
5.3.4 Articulación entre las entidades del SIVJNR.....	115
5.4 BALANCE TERRITORIAL RESPECTO A MEDIDAS DE REPARACIÓN PRIORIZADAS	115
5.5 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	117
6. IMPLEMENTACIÓN, VERIFICACIÓN Y REFRENDACIÓN ...120	
6.1 PRINCIPIOS GENERALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN	121
6.2 PLAN MARCO DE IMPLEMENTACIÓN Y PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL (PDET)	122
6.3 MEDIDAS PARA INCORPORAR LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS ACUERDOS CON RECURSOS TERRITORIALES	123
6.4 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	125
7. CONCLUSIONES GENERALES PARA LA SUBREGIÓN	127
BIBLIOGRAFÍA	130
NOTAS METODOLÓGICAS	134

ÍNDICE DE TABLAS

•Tabla 1. Habitantes y extensión por municipio de la subregión de Sur de Bolívar.....	6	•Tabla 14. Asociación de iniciativas del PATR del Sur de Bolívar con proyectos.....	49
•Tabla 2. Condiciones de vida de la población en el Sur de Bolívar.....	8	•Tabla 15. Indicadores PMI territorializables sobre vías en la subregión Sur de Bolívar.....	55
•Tabla 3. Indicadores PMI territorializables sobre POSPR y catastro multipropósito en la subregión de Sur de Bolívar.....	18	•Tabla 16. Indicadores PMI territorializables sobre electrificación rural en la subregión Sur de Bolívar.....	56
•Tabla 4. Indicadores PMI territorializables sobre acceso a tierras en el Sur de Bolívar.....	21	•Tabla 17. Indicadores PMI territorializables sobre conectividad rural en la subregión Sur de Bolívar.....	57
•Tabla 5. Indicadores PMI territorializables sobre formalización de tierras en el Sur de Bolívar.....	24	•Tabla 18. Proyectos PNCR del Sur de Bolívar.....	59
•Tabla 6. Indicadores PMI territorializables sobre mecanismos alternativos de resolución de conflictos en el Sur de Bolívar	26	•Tabla 19. Indicadores PMI territorializables sobre PNCP en la subregión Sur de Bolívar.....	60
•Tabla 7. Indicadores PMI territorializables sobre zonificación ambiental en el Sur de Bolívar.....	29	•Tabla 20. Indicadores PMI territorializables sobre el PNRD en la subregión Sur de Bolívar.....	62
•Tabla 8. Indicadores PMI territorializables sobre ZRC en el Sur de Bolívar.....	31	•Tabla 21. Indicador PMI territorializables sobre Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia en la subregión de Sur de Bolívar.....	68
•Tabla 9. Indicadores PMI territorializables sobre PDET en la subregión Sur de Bolívar.....	36	•Tabla 22. Indicadores PMI territorializables sobre Garantías de Seguridad en la Subregión de Sur de Bolívar.....	74
•Tabla 10. Iniciativas del PATR del PDET Sur de Bolívar.....	40	•Tabla 23. Indicadores PMI territorializables sobre el PNIS en la Subregión de Sur de Bolívar.....	90
•Tabla 11. Iniciativas del PATR por pilar en el Sur de Bolívar.....	41	•Tabla 24. Ciclo de pagos asistencia alimentaria en la Subregión de Sur de Bolívar.....	93
•Tabla 12. Obras por impuestos en el Sur de Bolívar.....	46		
•Tabla 13. Proyectos OCAD Paz para la subregión Sur de Bolívar.....	47		

•Tabla 25. Sesiones de las instancias de participación PNIS del Sur de Bolívar.....	95
•Tabla 26. Indicadores PMI territorializables sobre el programas de prevención del consumo y salud pública en la Subregión de Sur de Bolívar.....	97
•Tabla 27. Indicadores PMI territorializables sobre el fenómeno de producción y comercialización de narcóticos en la Subregión de Sur de Bolívar.....	101
•Tabla 28. Indicadores PMI territorializables de víctimas en la subregión Sur de Bolívar.....	107
•Tabla 29. Entrevistas por subregión, número y actores participantes.....	136



ÍNDICE DE GRÁFICOS

- Gráfico 1. Hectáreas de cultivos de coca en la subregión Sur de Bolívar, 2016 - 2019.....12
- Gráfico 2 Recursos por fuente de inversión.....51





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 Sur de Bolívar, el análisis de los reportes oficiales se combinó con 39 entrevistas virtuales y telefónicas a un conjunto diverso de actores territoriales, conformado por los delegados de entidades nacionales en las regiones, organismos internacionales, entidades territoriales, organizaciones sociales, y líderes de organizaciones en la subregión. Aunque estas entrevistas se hicieron durante la pandemia por el COVID-19,

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

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 Sur de Bolívar, 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. Esta aclaración es importante ya que la implementación del Acuerdo de Paz tiene una doble dimensión, por una parte, es una responsabilidad del Estado en su conjunto, pero a la vez, en el territorio es necesario identificar compromisos y responsables concretos de todos los niveles.

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



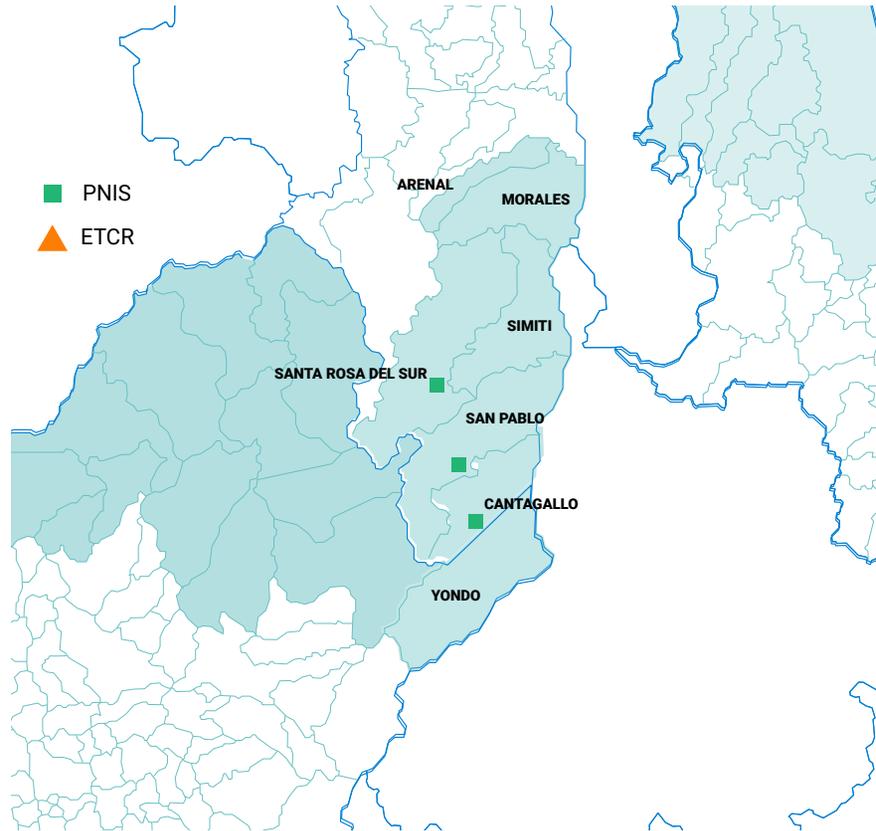
ANÁLISIS SITUACIONAL



PROCUREMOS
la paz

ANÁLISIS SITUACIONAL

Mapa 1. Subregión PDET Sur de Bolívar



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)

El Sur de Bolívar es una zona rica en agua, gran parte de su territorio se ubica en el Área de Reserva Forestal del Río Magdalena, siendo este río su principal eje de conectividad, aunque no cuenta con suficientes vías de conexión terrestre en buen estado, impidiendo el desarrollo, la comercialización, y la producción de productos agropecuarios. Esta situación también se ve manifestada en los altos niveles de pobreza, los cuales son más preocupantes en zonas rurales, donde vive la mayor parte de la población.

Esta subregión se ha visto históricamente marcada por el conflicto y las economías ilegales. Su posición geográfica es estratégica y los grupos armados actualmente se disputan el control de las economías ilícitas que tienen lugar en la zona.

Asimismo, esta subregión refleja el rezago histórico en la provisión de bienes públicos y la garantía de derechos, que se combina con dinámicas donde convergen la economía ilegal de coca y oro, la presencia de grupos armados ilegales, altas afectaciones al medio ambiente y desconexión con oportunidades de desarrollo económico y social.

Pese a lo anterior, el Sur de Bolívar la comunidad de la subregión se caracteriza por la fortaleza de sus organizaciones sociales que, como en muchas otras zonas del país, se han dedicado a la construcción de paz incluso en medio de la guerra.

CONTEXTO SOCIODEMOGRÁFICO

La subregión PDET de Sur de Bolívar está compuesta por 7 municipios, 6 ubicados en el departamento de Bolívar: Arenal, Cantagallo, Morales, Simití, Santa Rosa del Sur y San Pablo y el

municipio de Yondó ubicado en el departamento de Antioquia. Es importante anotar que esta subregión es una parte del Magdalena Medio.

Según el más reciente censo poblacional, para 2020 esta subregión cuenta con una población 142.381 personas, lo que representa el 2,1% de la población que habita en los municipios PDET y la ubica en el puesto 15 de las 16 subregiones PDET según tamaño poblacional (Mesa Interinstitucional de Población, 2020). Teniendo en cuenta la subregión en conjunto, el 54,9% (78.114) de la población vive en las cabeceras municipales y el 45,1% (64.267) en zonas rurales y rurales dispersas. De manera más específica, San Pablo resulta ser el municipio más urbano con cerca del 80% (23.062 personas) de la población en la cabecera y Morales y Simití los más rurales, con alrededor del 70% (15.710 y 12.798 personas, respectivamente) en la zona rural. Adicionalmente, La subregión tiene una extensión de 1.022.000 hectáreas siendo el 2,6% del total del territorio de los 170 municipios PDET (DANE, 2018).

Tabla 1. Habitantes y extensión por municipio de la subregión de Sur de Bolívar

Subregión	Departamento	Municipio	Habitantes	Extensión (Ha)
Sur de Bolívar	Bolívar	Arenal	7.775	45.900
		Cantagallo	8.696	87.000
		Morales	23.348	130.600
		San Pablo	28.741	197.700
		Santa Rosa del Sur	34.568	236.000
		Simití	19.143	134.500
	Antioquia	Yondó	20.110	190.300
Total:			142.381	1.022.000

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

CONTEXTO SOCIOECONÓMICO

Teniendo en cuenta que una de las metas del Acuerdo de Paz es reducir la pobreza en zonas rurales, y que resalta la necesidad del cierre de las brechas existentes entre el campo y la ciudad, es pertinente realizar una caracterización de las condiciones socioeconómicas de esta subregión.

El Sur de Bolívar es una zona rica en agua, y su principal eje de conectividad es el Río Magdalena y cuenta con abundantes bosques y suelos fértiles, oro y otros minerales. Se reporta que el valor agregado de la subregión para 2018 -sumando el valor agregado de cada uno de los 7 municipios- fue de \$2.851.000.000 (DANE, 2018). La subregión genera un valor agregado per cápita por encima del valor agregado per cápita nacional (DANE, 2013). Este valor es derivado de su riqueza

petrolera, aurífera, agroforestal y ecológica (Viloria de la Hoz, 2009). En particular, la actividad económica que genera más ingresos en la subregión es la explotación de minas y canteras con el 49,5% del PIB total. Igualmente, hay dos municipios petroleros: Cantagallo y Yondó, en los que más del 77% y del 80% de sus ingresos, respectivamente, se debe al desarrollo de esta actividad (DANE, 2013).

A pesar de estas riquezas, la subregión el Sur de Bolívar está desconectada geográficamente, tiene baja presencia institucional y cuenta con la presencia de varios grupos armados. Dados estos factores, la subregión no ha podido establecer una economía sólida. De hecho, su desarrollo se ha basado en economías de enclave o bonanzas que han sido insuficientes para desarrollar la infraestructura y la ocupación productiva necesaria (MinJusticia, 2016). Además, presenta precarios sistemas de acueducto e infraestructura vial, así como elevados índices de pobreza y de necesidades básicas insatisfechas (CEV, s.f.).

Por un lado, uno de los problemas del Sur de Bolívar es que no cuenta con vías de conexión con centros urbanos y comerciales importantes como Bucaramanga, Medellín o Bogotá, mientras sus cabeceras municipales tampoco se conectan con el mercado interno, esto es, Santa Rosa del sur con el área norte del Sur de Bolívar, San Pablo con el área sur de la subregión y Yondó, y este sistema subregional con Aguachica y Barrancabermeja. En efecto, en el informe del Sistema de Ciudades elaborado por el DNP, Barrancabermeja, que es la capital o centro natural de esta región, es considerada como una ciudad Uninodal,

es decir, no cuenta con vínculos suficientes de intercambios para considerarse como una aglomeración. Esta situación exacerba la ausencia generalizada de mercados campesinos y oportunidades para la producción de productos agropecuarios.

Por otro lado, el Sur de Bolívar es una de las zonas de mayor desarticulación regional y departamental, situación que se refleja en altos niveles de pobreza, que son mayores en zonas rurales, donde vive la mayor parte de la población. Es así que, el índice sintético de condiciones de vida de la población rural dispersa³ fue del 57,3% frente al nacional que fue del 44,5% (DANE, 2014).

Estas condiciones de precariedad parecen no haber cambiado mucho en los años de la implementación del Acuerdo de Paz, según el censo poblacional más reciente, en promedio, el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) es de 37,1%, superior al índice nacional (14,1%) y al promedio de los municipios de la subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño (32,5%) (DANE, 2018). No obstante, este es significativamente menor al de las subregiones de Chocó (64%), Pacífico y Frontera Nariñense (64,4%) y Catatumbo (41,4%). El promedio del NBI para Sur de Bolívar en cabecera es del 24,2% y en zonas rurales es del 52,5%. Los municipios con un mayor porcentaje de personas con necesidades básicas insatisfechas son Morales (58,3%) Cantagallo (39,2%), y San Pablo (39,1%) (DANE, 2018).

A lo anterior se suman las limitaciones en el acceso a bienes y servicios básicos que afectan las condiciones de vida de la población. Específicamente, se observa una alta proporción de viviendas en malas condiciones, con materiales inadecuados y limitado acceso a la energía eléctrica. Así, la cobertura de energía eléctrica promedio para la subregión es del 61%, cifra

mucho menor al promedio nacional (93,3%), donde las zonas rurales de Arenal (58,8%), Cantagallo (53,9%), Morales (48,8%) y Santa Rosa del Sur (34,8%) son las más afectadas (DANE, 2018).

También hay un limitado acceso a fuentes de agua potable y a sistemas que permitan la eliminación de desechos, de hecho, la cobertura del acueducto en la subregión es del 66,2%, mientras que la del promedio nacional es del 86,4%. En este aspecto, los territorios más afectados son las zonas rurales de Cantagallo (27,8%), Morales (27,7%), San Pablo (28,7%) y Santa Rosa del Sur (32,2%) (DANE, 2018).

En lo relacionado a salud, la subregión se destaca por tener una tasa de mortalidad por desnutrición en menores de 5 años del 0,9 muertes por cada 100.000 menores de cinco años, esto es, menor a la del total de los municipios PDET (13,3) o a la del total nacional (7,1) (DANE, 2014). Asimismo, frente a la atención en salud sexual y reproductiva, se observa que en la subregión hay una menor proporción del número de suministro de método de anticoncepción con relación a las mujeres en edad reproductivas (19,7%) que en el total nacional (22,7%) para 2017. Ahora bien, para este año también se observa que la Razón de Mortalidad Materna en todos los municipios fue de 0 defunciones maternas por 100.000 nacidos vivos. Sin embargo, la Tasa Específica de Fecundidad de niñas entre 10 y 14 años⁴, en Catagallo (9,1), San Pablo (8,3) y Santa Rosa del Sur (5,0) fue bastante mayor al promedio nacional de 2,8. Igualmente, la Tasa Específica de Fecundidad de adolescentes entre 15 y 19 años⁵ en Simití (85,0), Morales (73,5), Santa Rosa del Sur (73,5), San Pablo (73,3) y Yondó (71,4) fue mayor al promedio nacional

³Un mayor porcentaje indica un número más elevado de hogares con privaciones.

⁴Es 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.

⁵Es 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

(61,1) (Mesa Interinstitucional de Población , 2020).

En términos de educación, en 2018, el promedio de deserción escolar en los municipios de la subregión fue del 3,7%, levemente mayor a la media nacional (3,0%). Yondó (5,1%), Santa Rosa del Sur (4,7) y Cantagallo (4,6%) tienen los porcentajes más altos, esto puede deberse al difícil acceso y permanencia en instituciones educativas, así como por carencia de los docentes que no son nombrados, y a una situación de riesgo y amenazas para quienes son nombrados. Adicionalmente, en 2019, el promedio de la cobertura neta de los municipios que conforman la subregión fue del 91,9%, municipios como Morales (78,5%) y Yondó (81,6%) presentan los menores niveles (MEN, 2020).

Tabla 2. Condiciones de vida de la población en el Sur de Bolívar

Municipio	Deserción escolar (%) 2019	Cobertura neta (%) 2019	NBI (%)		Cobertura energía eléctrica		Cobertura acueducto		
			Total	Municipio	Rural	Total	Rural	Total	Rural
Arenal	2,5	98,2	35,5	26,5	50,6	82,0	58,8	76,0	45,6
Cantagallo	4,6	101,9	39,2	17,2	64,4	76,7	53,9	57,0	27,8
Morales	4,0	78,5	58,3	41,0	66,3	61,4	48,8	47,3	27,7
San Pablo	2,4	93,0	39,0	32,9	59,6	92,5	72,0	75,1	28,7
Santa Rosa del Sur	4,7	103,1	27,0	13,8	48,5	70,1	34,8	69,7	32,2
Simití	2,6	86,4	34,5	17,8	44,3	77,3	64,9	64,6	46,1
Yondó	5,1	81,6	25,9	19,5	33,6	96,5	93,6	73,8	52,1
Promedio subregión:	3,7	91,9	37,1	24,2	52,5	79,5	61,0	66,2	37,2

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

Respecto a la calidad de educación, el puntaje de las Pruebas Saber muestra que la subregión, en general, está por debajo del promedio nacional. En particular, en promedio, el puntaje de la subregión en las Pruebas saber 11 en el área de matemáticas fue de 46 puntos, cifra menor al nivel nacional (50,4). Igualmente, el puntaje promedio de la subregión en lectura crítica fue de 47,2 puntos, cifra por debajo del promedio nacional (52,8) (DNP, 2020).

Adicionalmente, según el DNP, entre 2000 y 2018, el Índice de Desempeño Fiscal (IDF) de los municipios de la subregión ha variado considerablemente. Para el último año, Yondó ocupó el puesto 108 a nivel nacional con una clasificación de sostenible⁶, siendo el municipio con el mejor desempeño de la subregión. En cambio, Morales tuvo el puesto más bajo de la subregión, quedando en el puesto 1.057 a nivel nacional y clasificándose en riesgo⁷. En particular, los datos muestran que los municipios tienen poca capacidad para respaldar el servicio de la deuda con los ingresos percibidos, algunos municipios tienen alta dependencia a las transferencias y regalías acompañada de una baja capacidad de generar recursos propios, una capacidad media de ahorro, aunque con una buena magnitud de inversión (DNP - Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional, 2019).

Así mismo, la Medición de Desempeño Municipal (MDM), otra herramienta desarrollada por el DNP, muestra variación entre los municipios de la subregión entre 2016 y 2018. Es importante aclarar que la MDM clasifica a los municipios en 6 grupos de acuerdo con sus capacidades iniciales para hacer una comparación entre similares. Teniendo en cuenta lo anterior, en la subregión tanto Yondó como Cantagallo se clasifican en

el grupo con más capacidades iniciales (G1), aunque Yondó reporta disminución en su MDM. Por su parte, San Pablo está en un nivel medio (G3) y ha aumentado su MDM, mientras que Santa Rosa del Sur y Simití se clasifican en nivel medio bajo (G4) y han reducido su MDM. Por último, Arenal y Morales se clasifican en el nivel más bajo (G5), donde este último municipio muestra una reducción en su MDM (DNP, 2018).

TIERRAS Y DESARROLLO RURAL

La subregión Sur de Bolívar se enmarca en la Serranía de San Lucas y el 66,5% de su territorio está en el Área de Reserva Forestal del Río Magdalena (ANT, 2019). Además, tiene dos Zonas de Reserva Campesina, la del Valle del Río Cimitarra (Yondó, Cantagallo y San Pablo) y la de Morales y Arenal, que cubren el 21,5% del territorio de la subregión (ANT, 2019).

Ahora bien, de manera similar a la totalidad de los municipios PDET (61%, 23.522.557 Hectáreas - Ha) y a la nación (57%, 64.165.953 Ha), la vocación forestal ocupa la mayor parte del suelo (54%, 540.642 Ha). Asimismo, el 20% (197.863 Ha) del suelo tiene vocación agrícola, al igual que el 19% (7.478.781 Ha) del suelo del total de los municipios PDET y el 20% (22.081.792 Ha) del suelo nacional. Igualmente, el 10% (96.601 Ha) del territorio del Sur de Bolívar tiene vocación ganadera, proporción similar a la del total PDET (11%, 4.127.679 Ha) y a la del nivel nacional (14%, 15.147.393 Ha). Esta subregión reporta un 16% (155.445 Ha) del suelo con vocación agrosilvopastoril, cifra superior a la del total PDET (5%, 1.767.633 Ha) y a la de la nación (4%, 4.054.216 Ha), además, la subregión no muestra territorio con vocación de conservación de suelos (IGAC, 2012). Así mismo, el 43,9% del área de los municipios presenta un uso adecuado,

⁶Con puntajes menores a 70 y mayores o iguales a 60.

⁷Con puntajes menores a 60 y mayores o iguales a 40

mientras que el 56,1% restante se encuentra bajo algún tipo de conflicto de uso, ya sea sobreutilización, subutilización o conflictos por actividades mineras (IGAC, 2012).

Por otra parte, las actividades del sector primario son el sustento de varios habitantes del departamento; sin embargo, el sector agropecuario presenta dificultades asociadas a la baja productividad y a los altos precios de la producción, dificultades exacerbadas por condiciones de seguridad y la concentración en la tenencia de la tierra. Específicamente, se reportan dificultades en el acceso, formalización y seguridad jurídica de la tenencia de la propiedad rural (MinJusticia, 2016). Efectivamente, en el departamento de Bolívar hay una marcada presencia latifundista donde cerca del 60% de la tierra pertenece a la mediana propiedad, mientras que la gran propiedad tiene una participación del 26% (MinJusticia, 2016).

Para la subregión, el coeficiente de Gini de tierras es del 0,54⁸, siendo Arenal el municipio con el coeficiente más alto del 0,63 (IGAC y Uniandes, 2012). Igualmente, el índice de informalidad de la propiedad rural⁹ es de 0,72 en promedio para los 7 municipios de la subregión. Los municipios que registran el mayor índice son Santa Rosa del Sur y Simití, ambos con 0,99, seguido de Morales con 0,97; el que tiene el menor índice es San Pablo con 0,12 (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Sin fecha). Cabe anotar que el índice de informalidad de la propiedad contabiliza los predios que tengan al menos alguna de las siguientes condiciones: i) no tengan matrícula inmobiliaria en la base de datos catastral, ii) registren mejoras en predio ajeno dentro de la base catastral, ii) no estén interrelacionados en el Proyecto Interrelación Catastro Registro (Icare), y iv) presenten una falsa tradición registrada en el folio de matrícula inmobiliaria.

Sumado a lo anterior, MinJusticia ha advertido sobre el gran número de solicitudes para el proceso de restitución de tierras en el departamento de Bolívar, siendo los municipios más afectados por el despojo El Carmen de Bolívar, San Pablo y Simití, los cuales pertenecen al PDET Sur de Bolívar (MinJusticia, 2016a). En esta línea, en la subregión se han presentado 230 solicitudes de inscripción al RTDAF (Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente) entre 2016 y 2018, siendo los municipios de Yondó (71), San Pablo (52), Simití (34), Morales (26) y Santa Rosa del Sur (26) los que más solicitudes presentan en este periodo (URT, 2020).

CONFLICTO Y SEGURIDAD

El Sur de Bolívar ha sufrido la intensidad del conflicto armado, y a su vez tiene una historia larga de construcción de paz a través de procesos sociales que han involucrado el diálogo y en la acción de múltiples actores y organizaciones sociales, campesinos, Iglesia, sector privado, academia, cooperantes internacionales, entre otros. En 1995 se creó el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (PDPMM), que generó una metodología para insertarse en la vida del territorio y crear dinámicas favorables al desarrollo y la paz con amplia participación e iniciativas ciudadanas.

Tras la firma del Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, en la subregión se presenta una disputa de las zonas antes controladas por las FARC-EP entre varios grupos, hay un creciente hostigamiento por parte de las autodenominadas

⁸El coeficiente Gini de tierras es una medida en donde 0 significa total igualdad y 1 plena desigualdad

⁹El 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.

Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), siendo esta guerrilla la más activa y con mayor presencia en los municipios que componen esta subregión.

La confluencia de actores armados en la subregión ha respondido a la existencia de economías ilícitas como la minería ilegal, los cultivos de uso ilícito y la extorsión, además de la importancia de esta zona como parte del corredor estratégico para estos grupos que conecta el Catatumbo con el Urabá antioqueño. Entre los años 2017 y 2018, con la desmovilización de las FARC-EP y el desarrollo de un proceso de conversaciones con el Gobierno, el ELN avanzó en la búsqueda de copar aquellos territorios dejados por FARC-EP, cohesionar a sus estructuras y fortalecerlas militar y económicamente en estos municipios.

De acuerdo con la información recogida en las entrevistas, estos esfuerzos del ELN se tradujeron en estos últimos años en la rotación de los liderazgos de la organización para esta zona y como consecuencia, en el despliegue de estrategias de control social y territorial más agresivas y con mayores impactos humanitarios. A la presencia consolidada del ELN a través del Frente de Guerra Darío Ramírez y compañías que hacen presencia en municipios como Arenal, Yondó, Montecristo, Cantagallo, Santa Rosa, Simití, y San Pablo¹⁰, se agrega el despliegue de estructuras del Clan del Golfo en municipios como Tiquisio y Achí (hacia la Mojana bolivarense a través del Frente Erlín Pino Duarte) y de otros grupos de delincuencia organizada que hacen presencia en centros urbanos y están enfocados en el control de las economías ilícitas. Adicionalmente, en la zona de la Serranía de San Lucas y el Valle del Cimitarra se reportan problemas con la agudización del conflicto. Acorde con algunos

comunicados de asociaciones campesinas de la zona, las operaciones de erradicación forzada, combates y acciones criminales y sicariales de paramilitares y grupos armados están poniendo en riesgo la integridad de la población.

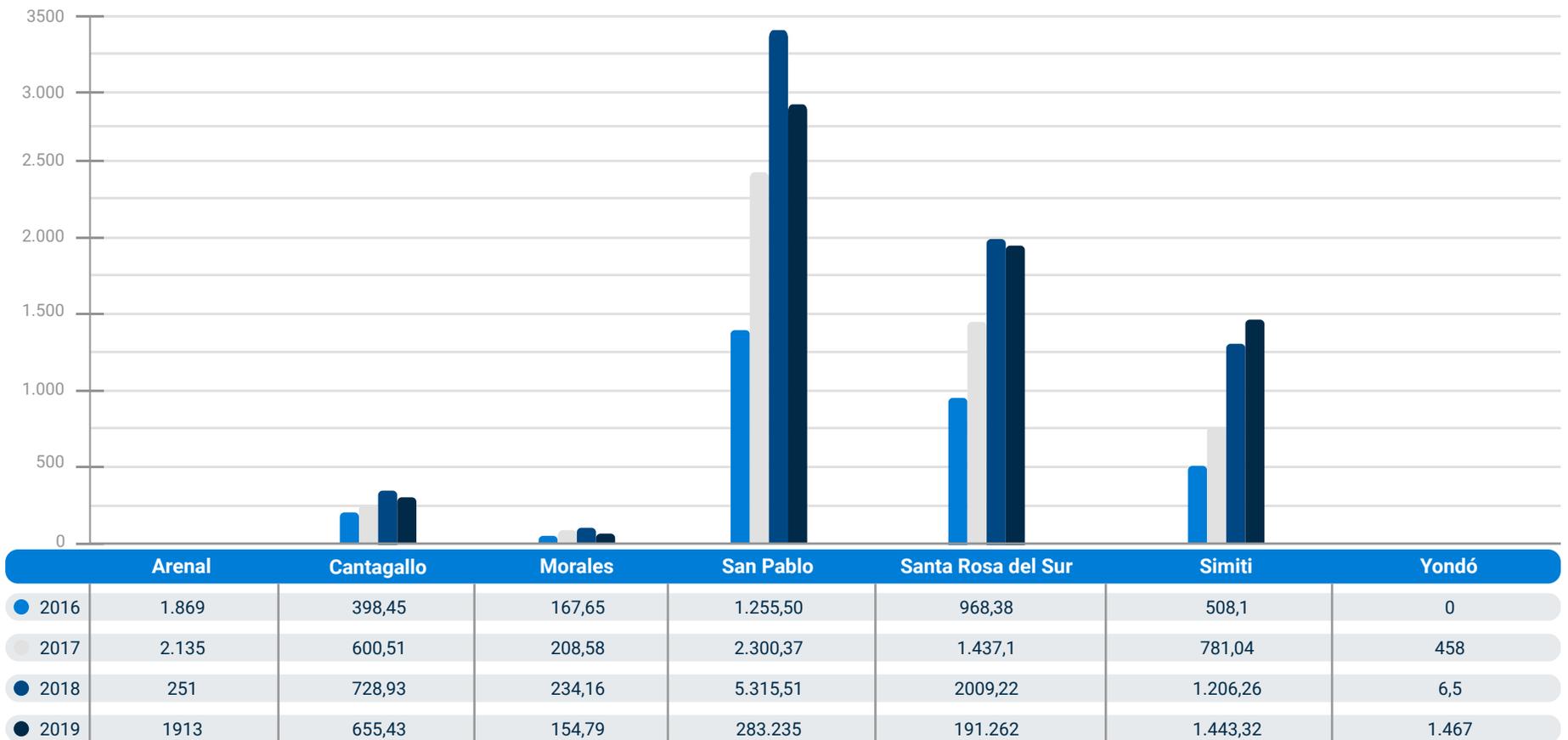
Según el DNP, para 2015 el Sur de Bolívar tenía una alta incidencia del conflicto armado (85,7% de los municipios se clasificaron en categorías alta y muy alta) frente a la nación (16,6% en categorías alta y muy alta) (DNP - Grupo de Proyectos Especiales, 2015). En 2019, la región presentó una tasa de 31,6 homicidios por cada 100 mil habitantes, superior a la nacional de 25,4, así como una tasa de 100,7 amenazas por cada 100 mil habitantes, inferiores a la nacional de 119,6 para ese mismo año (PONAL, 2020). A pesar de dicha tendencia, conforme a las cifras y testimonios recolectados, el fenómeno del homicidio es comparativamente menor que en otras zonas PDET del país.

CULTIVOS ILÍCITOS

El Sur de Bolívar ha sido de interés para el narcotráfico por su ubicación estratégica, ya que permite que la droga producida tanto en la Serranía de San Lucas como en el Bajo Cauca Antioqueño tenga salida directa al mar Caribe (MinJusticia, 2016). Así, los cultivos ilícitos son una de las principales razones por las que varios grupos armados y de delincuencia común buscan el control de esta subregión.

¹⁰Compañía Héroes y Mártires de Santa Rosa, Compañía Guillermo Ariza, Compañía José Solano Sepúlveda Compañías Alfredo Gómez Quiñonez y Compañía Edgar Amilkar Grivaldos.

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



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos - SIMCI (2020).

Para el año 2016 se registraron 3.316,8 hectáreas de coca en la subregión, representando el 81% de las 4.094 hectáreas del departamento de Bolívar. Después, la subregión presentó un aumento en 2017 del 61% alcanzando las 5.353,5 hectáreas y luego otro incremento del 40% para llegar en 2018 a las 7.503,1. Luego, en 2019 se registró una reducción hasta llegar a 7.022 hectáreas. Es importante indicar que solo Morales reportó una reducción constante en las hectáreas de cultivos de coca de 18,7 hectáreas en 2016 a 19,1 hectáreas en 2019 (SIMCI, 2020).

VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO

Respecto a las víctimas del conflicto armado en esta subregión, con corte a junio de 2020 hay 155.814 eventos victimizantes y 66.622 víctimas que representan el 46,8% de la población. De este total, 59.760 son sujetos de atención. Cabe indicar que a nivel nacional las víctimas son nueve millones aproximadamente, donde 7.299.457 son sujetos de atención (RUV, 2020).

En cuanto a los hechos victimizantes por ocurrencia¹¹, en la subregión se han registrado 133.060 víctimas por desplazamiento, 1.347 víctimas directas de homicidios, 3.353 amenazas y 1.734 de desaparición forzada (RUV, 2020). Cabe indicar que entre los reportes de mayo y junio de 2020, se sumaron 318 hechos victimizantes y 73 víctimas (RUV, 2020).

Apesar de lo anterior, se observa una disminución no constante en el número de víctimas por ocurrencia¹¹ y declaración. Las víctimas por ocurrencia pasaron de 3.378 en 2010 a 2.114 en 2015, mientras que las víctimas por declaración aumentaron de 2.482 en 2010 a 7.568 en 2015. Luego de la firma del Acuerdo de Paz, la tendencia continuó y se pasó de en la subregión las víctimas por ocurrencia disminuyen hasta llegar a en 2019 a

933 (RUV, 2020).

Además, a marzo de 2020, según el RUV, el departamento de Bolívar tiene registradas un total de 674.749 víctimas, de las cuales 414.321 residen en el departamento conforme al último registro de su ubicación. De los 764.853 eventos victimizantes reportados en el departamento, 700.048 corresponden a casos de desplazamiento forzado, 25.644 a casos de homicidio, 18.351 a casos de amenaza y 5.422 a casos de desaparición forzada, por citar las afectaciones de mayor impacto (RUV, 2020). Entre los municipios con mayor número de víctimas registradas se encuentran San Pablo (44.055), Simití (20.661) y Santa Rosa del Sur (19.291).

¹¹Las 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 6 partes que muestran los avances y dificultades para la subregión Sur de Bolívar 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 respecto¹²; iii) En tanto que no hay avances en el catastro multipropósito, este se aborda en relación con los POSPR, puesto que estos instrumentos utilizan la misma metodología de barrido predial masivo y van de la mano.

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

Los POSPR son la herramienta de la política pública de tierras para atender las necesidades de acceso y uso de la tierra rural, para lograr la distribución equitativa de la tierra y la seguridad en la propiedad (Decreto Ley 902 de 2017). El propósito de los POSPR es resolver, a través del procedimiento único¹³, todas las situaciones de tenencia de la tierra como son las adjudicaciones de baldíos con ocupaciones previas, los procesos agrarios administrativos, 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 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

¹²Vale 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.

¹³El procedimiento único define las siguientes etapas para adjudicación y formalización de predios: i) Individualización física y jurídica de los predios, ii) Identificación de problemáticas y alternativas de formalización de los predios, iii) Conformación del expediente y remisión de la información a las oficinas de registro e instrumentos públicos, iv) Definición del trámite según la naturaleza del predio: baldío, bien fiscal o de naturaleza privada, y v) Aplicación de las rutas de formalización por vía administrativa o judicial (Salinas, 2019, pág. 24).

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 años¹⁴. También se expidió el Decreto 148 de 2020 "Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística". Adicionalmente, el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, estableció que el 100% de los municipios PDET deberán tener el catastro formado y actualizado para el 2022.

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

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

¹⁴Se propone pasar del 5,6% del territorio nacional con información catastral actualizada, al 60% en 2022 (650 municipios, entre los que se cuentan los 170 PDET) y al 100% en 2025. Así mismo, se adopta el CONPES 3951 de 2018 que aprueba un crédito de 150 millones de dólares del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo para avanzar en la actualización del catastro.

Tabla 3. Indicadores PMI territorializables sobre POSPR y catastro multipropósito en la subregión de Sur de Bolívar

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 levantamiento catastral construido desde de la participación de sus comunidades	A.E.15	Autoridad Reguladora Catastral (que define la Ley que regule la materia)	La subregión no cuenta con territorios étnicos constituidos
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 define la Ley que regule la materia) Alcaldías y Gobernaciones	Todos los municipios tienen el catastro desactualizado. En el plan de trabajo para actualización del catastro en 2020 se incluye el municipio de Morales.

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 POSPR¹⁵. 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 años¹⁶.

De acuerdo a la respuesta remitida por la ANT a la Procuraduría el 16 de abril de 2019, en el departamento de Bolívar se han priorizado nueve municipios para la formulación de los POSPR: Achí, Córdoba, El Guamo, Magangué, Mahates, María La Baja, San Jacinto, San Jacinto del Cauca, Zambrano, ninguno de los cuales es municipio PDET. Así mismo, ninguno de los municipios PDET de la subregión ha sido focalizado para levantamiento predial masivo¹⁷ (de acuerdo con las resoluciones No. 1384 del 5 de octubre de 2017, No. 191 de 12 de febrero de 2018 y No. 1820 de 28 de mayo de 2018). Sin embargo, en el departamento se encuentra programado el municipio de Mahates y en implementación El Guamo.

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 7 municipios de la subregión, que se presentan a continuación:

1. Para la subregión, el coeficiente de Gini de tierras es del 0,54, siendo Arenal el municipio con el coeficiente más alto del 0,63 (IGAC y Uniandes, 2012).
2. El índice de informalidad de la propiedad rural es de 0,72 en promedio para los 7 municipios de la subregión. Los municipios que registran el mayor índice son Santa Rosa del Sur y Simití, ambos con 0,99, seguido de Morales con 0,97. El que tiene el menor índice es San Pablo con 0,12 (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Sin fecha)¹⁸
3. Todos los municipios están en zona de reserva forestal de Ley 2ª de 1959. Los de mayor porcentajes son San Pablo, con el 99,5%, Santa Rosa del Sur con el 95,4%, Cantagallo con el 87,6% y Simití con el 70,6%. El promedio general es del 64,3% para los 7 municipios. (IDEAM, 2005)
4. En el municipio de Yondó se registra presencia de dos consejos comunitarios y en cuatro de los municipios hay territorios en zonas de reserva campesina.
5. A nivel municipal no se cuenta con información sobre la distribución de la tierra (Respuestas entidades territoriales, 2020).
6. De acuerdo con la información del IGAC, el catastro rural y urbano de los 7 municipios de la subregión está desactualizado, con excepción del catastro urbano de Yondó que está actualizado. Vale mencionar sin embargo que, en el plan de trabajo para la actualización del catastro en 2020, en esta Subregión se priorizó el municipio de Morales. Asimismo, dos municipios (Simití y Santa Rosa del Sur) han realizado acciones internas o de coordinación con las entidades del orden nacional para avanzar en la formulación o actualización de este instrumento (IGAC, 2020).

¹⁵La 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.

¹⁶Ver más adelante el apartado del Fondo de Tierras.

¹⁷El barrido predial masivo es una metodología que permite hacer un reconocimiento sistemático del número de predios en un municipio y determinar la información física, jurídica, económica y ambiental de estos. El barrido predial masivo se aplica tanto para la construcción del catastro multipropósito como en la etapa de implementación de los POSPR.

¹⁸El 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.

Así mismo, 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 los problemas que produce la minería de oro, la contaminación de las fuentes hídricas, el mal manejo de basuras y residuos, la deforestación, la quema y la ampliación de la frontera agrícola.
- Los principales problemas identificados por los entes territoriales en relación con la tenencia y uso de la tierra son: informalidad en la propiedad de la tierra, desplazamiento forzado y despojo, ocupación indebida de áreas protegidas, minería y cultivos ilícitos.

En resumen, sobre el indicador A.9, el cual contempla, como una de las actividades necesarias para asegurar la propiedad jurídica de la tierra, la formulación e implementación de los POSPR, instrumentos que permitirán disponer de un diagnóstico completo y detallado de la situación a nivel municipal, en la subregión no se ha avanzado. Es preocupante que en el departamento, la ANT¹⁹ haya priorizado 9 municipios, ninguno de los cuales es PDET, lo cual no responde a los criterios de intervención para adelantar la RRI dispuestos tanto en el Acuerdo de Paz como en el Decreto Ley 902 de 2017. 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 a la tierra

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

El PMI cuenta con 8 indicadores relacionados con el Fondo de Tierras, todos de competencia de la ANT. De estos, 6 corresponden a compromisos del Acuerdo de Paz con pueblos y comunidades étnicas y 1 a la entrega de tierras a mujeres rurales. De los 8 indicadores 7 tienen alcance territorial según el análisis realizado en este informe.

Sobre este tema, la Procuraduría ha identificado; por un lado, que no es posible conocer la demanda en relación con las necesidades de tierra de las comunidades campesinas, étnicas y de las mujeres en la subregión porque no se ha avanzado en la inscripción de sujetos en el RESO. Efectivamente, sólo se cuenta con 60 solicitudes de inscripción en este registro

¹⁹Es importante precisar que la metodología de selección de los municipios está definida en la Resolución 130 de 2017 del MinAgricultura en la cual participan tres entidades: la UPRA, ANT y MinAgricultura.

en el municipio de Cantagallo, de un total de 1.030 para todo el departamento (el municipio que más registra es el Carmen de Bolívar: 500; seguido de Córdoba: 280). Adicionalmente, no se tiene información sobre el proceso de valoración de estas solicitudes. Lo anterior evidencia que no ha habido jornadas FISO (Formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento) en el resto de municipios que componen la subregión, esto es de especial relevancia puesto que si en los municipios no hay inscritos en el RESO no pueden beneficiarse de los programas de accesos a la propiedad rural.

Por otro lado, no hay claridad en la disponibilidad de predios para ser adjudicados a campesinos o comunidades étnicas. Con corte a abril de 2020, se habían ingresado 25 predios al Fondo de Tierras en 4 de los 7 municipios PDET de la subregión. Estos predios no cuentan con información suficiente que permita tener un diagnóstico sobre su disponibilidad para la adjudicación. En este sentido, se presenta el balance del Indicador A.3.

Tabla 4. Indicadores PMI territorializables sobre acceso a tierras en el Sur de Bolívar

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 25 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.

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 alimentar el Fondo de Tierras y otras que son necesarias para el ordenamiento social de la propiedad rural y el uso adecuado del suelo. Posteriormente, se hará mención a los indicadores del Fondo de Tierras que se refieren específicamente a la adjudicación y/o entrega gratuita de tierras a campesinos y campesinas, comunidades y pueblos étnicos, asociaciones y organizaciones con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente, acción que busca cumplir con uno de los propósitos más importantes de los Acuerdos de Paz, el cual es la democratización y desconcentración 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). Para la subregión del Sur de Bolívar, la ANT informa de 25 predios que han ingresado al Fondo de Tierras en los municipios de Yondó (2 predios), Cantagallo (1 predio), San Pablo (2 predios) y Simití (19 predios)²⁰.

Estos predios provienen de 2 de las 10 fuentes que pueden alimentar la subcuenta destinada a la población campesina (Artículo 18 del Decreto Ley 902): el 96% corresponde a baldíos de la Nación (24 predios) y el 4% a bienes fiscales patrimoniales del FNA (un predio). Sin embargo, según información suministrada por la ANT, no se especifica cuántos de esos bienes tienen ocupaciones previas o ilegales, el número de predios que se han podido recuperar materialmente, ni cuantas caracterizaciones se han hecho sobre estos. Lo anterior es necesario, a juicio de la Procuraduría, para determinar la disponibilidad de bienes para

campesinos sin tierra o tierra insuficiente que sean identificados por medio del RESO en esta subregión.

Por otra parte, la ANT realiza diferentes procesos agrarios cuyo propósito es, entre otros, alimentar el Fondo de Tierras con predios que sean susceptibles de ser adjudicados a las comunidades étnicas y campesinas. 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. **Procesos agrarios de clarificación de la propiedad:** 6 procesos identificados en los municipios de Arenal, Morales, San Pablo y Simití. De estos, en uno está iniciando la fase preliminar (noviembre de 2019), que corresponde al predio Playones de la ciénaga de Morrocoy del municipio de Arenal, cuya extensión es de 901,3 Ha.
2. **Procesos de extinción administrativa de dominio por incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad** (rezago Incoder)²¹: en el departamento de Bolívar existen 49 casos identificados que suman 6.115 ha; sin embargo, ninguno tiene información adicional del estado del proceso. En los municipios PDET se informa que existen 12 casos: 3 en Morales, 4 en Santa Rosa del Sur y uno en Simití, de los cuales solo 3 tienen identificados el número de hectáreas que suman 1.248. En el municipio de Yondó hay 4 casos de alrededor de 2.236 ha. Cabe aclarar que ninguno de estos procesos se ha iniciado la etapa previa de los trámites administrativos.
3. **Extinción de dominio bajo el procedimiento único:** se registra un caso para Yondó (sin datos del número de hectáreas), 2 para el municipio de Santa Rosa del Sur y uno para Arenal,

²⁰De 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.

²¹Lo que se conoce como el rezago del Incoder son los predios transferidos del Fondo Nacional Agrario a la ANT.

que suman 287 ha. De ninguno de ellos se registra el avance del proceso.

4. **Procesos agrarios de deslinde y delimitación de tierras de la nación:** se ha avanzado en la etapa de inspección ocular y levantamiento de 4.500 ha (de un total de 12.105,8 ha) en el Complejo Cenagoso El Garzal en el municipio de Simití (Agencia Nacional de Tierras, 2019)
5. **Clarificación de baldíos en el marco de la Sentencia T-488 de 2014²²** : se han realizado 116 procesos en 8 municipios del departamento de Bolívar, de los cuales 4 corresponden a 3 municipios de la subregión Sur de Bolívar: San Pablo (2 procesos), Santa Rosa del Sur (un proceso), Simití (un proceso), que suman 120,9 ha.
6. **Recuperación de baldíos indebidamente ocupados:** solo se registra un predio en San Pablo que se ingresó en el 2015 a la Dirección de Acceso a Tierras (DAT) de 296,8 ha. No se cuenta con información adicional del estado de ocupación del predio.
7. Se han realizado 53 actuaciones administrativas de **revocatorias directas de baldíos adjudicados** adelantadas con aplicación de la Ley 160 de 1994, las cuales están en etapa de cierre probatorio. Estas suman 951,3 ha. Cabe aclarar que estos procesos llevan 8 años de duración.
8. **Solicitudes de sustracción de Zonas de Reserva Forestal** (Ley 2ª del 1959): en el Sur de Bolívar se han identificado 3.255 predios catastrales susceptibles de ser sustraídos de la Zona de Reserva Forestal (en rezago por el extinto Incoder), que se ubican en los municipios de Cantagallo, San Pablo, Santa Rosa, Simití, Morales, equivalentes a 328.919,3 ha que se encuentran en proceso de revisión²³.
9. En relación con predios adquiridos por compra directa por parte de la ANT con destinación a campesinos se reporta

uno por valor de \$446 millones para el municipio de Yondó. No se especifica el número de hectáreas de este predio.

En general se observa que, aunque hay varios procesos agrarios en trámite que podrían nutrir el Fondo de Tierras, en su gran mayoría están en fases iniciales pese a que algunos de ellos llevan varios años en trámites. En este sentido, no es posible cumplir con la meta de adjudicación de tierras si no se avanza con mayor celeridad en la resolución de estos procesos. La dilación en la resolución de los procesos de clarificación, recuperación, deslinde, extinción de dominio, revocatorias y titulación de baldíos y predios, vulneran los derechos de comunidades campesinas y étnicas, sujetos de especial protección constitucional (Salinas, 2019, pág. 23). En consecuencia, y de acuerdo a lo informado por la ANT, no se han realizado acciones de asignación de derechos de propiedad a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente.

En resumen, sobre el balance del indicador A.3, por un lado no es posible saber la demanda en relación con las necesidades de tierra de las comunidades campesinas y étnicas en la subregión porque no se ha avanzado en la inscripción de sujetos en el RESO; por otro lado, no hay claridad en la disponibilidad de predios en el Fondo de Tierras para ser adjudicados a campesinos o comunidades étnicas, el reporte de los 25 predios que han sido ingresados no arroja información suficiente en relación con su extensión y destinación.

²²Sentencia de tutela por el que se ordena el inventario completo de baldíos en el país.

²³El MinAmbiente reporta en su respuesta remitida a la Procuraduría el 15 de abril de 2020 que, con posterioridad al año 2017, solamente se han recibido 2 solicitudes de sustracción de zonas de reserva forestal presentadas por la Agencia Nacional de Tierras: la primera en el año 2018 (Radicado E1-2018-016946 del 8 de junio de 2018) para la constitución de una reserva campesina en el Sur de Bolívar, pero "la información no estaba completa y no se pudo iniciar el trámite, y a la fecha no se ha recibido ninguna aclaración por parte de la ANT". La segunda solicitud fue recibida en 2019 (Radicado E1-2019-251032275 del 25 de octubre de 2019) para realizar adjudicación de baldíos en el municipio de El Copey.

1.1.3 Formalización de la pequeña y mediana propiedad rural

El Acuerdo de Paz, en su numeral 1.1.5, establece que el Gobierno Nacional debe proteger y brindar seguridad en 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).

En el PMI hay 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 2 para pueblos y comunidades étnicas. Los 4 indicadores tienen alcance territorial. Para la subregión de Sur de Bolívar, solo se hace referencia a 2 de ellos, puesto que los indicadores étnicos no presentan ningún avance.

Tabla 5. Indicadores PMI territorializables sobre formalización de tierras en el Sur de Bolívar

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.12	ANT	Se han formalizado 77 predios que equivalen a 185,8 ha; sin embargo, se está incurriendo en formalización de predios muy por debajo de la Unidad Agrícola Familiar, lo que no se alinea con lo establecido en el Acuerdo de Paz
1	1.1	Acceso a la tierra	Hectáreas formalizadas para mujeres rurales	A.G.4	ANT	El 46% de los predios formalizados ha sido a mujeres rurales (35 predios a mujeres rurales que equivalen a 96,7 ha). No se evidencia una política clara que le garantice a las mujeres la seguridad jurídica de la tierra.

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

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

De acuerdo con la ANT, hasta la fecha todos los trámites administrativos de adjudicación han sido adelantados por vía de reconocimiento de derechos, lo que en otras palabras significa, que se han formalizado predios baldíos o bienes fiscales patrimoniales con ocupación previa. El balance es el siguiente: un predio en Arenal de 11,1 ha, y 76 en Morales, equivalentes a 174,7 ha, de los cuales 35 corresponden a adjudicaciones a mujeres rurales equivalentes a 96,7 ha.

En conclusión, se han formalizado 77 predios que equivalen a 185,8 ha. No obstante, la Procuraduría llama la atención sobre el incumplimiento de los mínimos establecidos por la UAF en las formalizaciones que está adelantado la ANT, puesto que en promedio equivaldría a 2,4 ha por proceso, mientras que la UAF para esta subregión está en el rango de 35 a 47 ha (Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, 1996)

1.1.4 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 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 6. Indicadores PMI territorializables sobre mecanismos alternativos de resolución de conflictos en el Sur de Bolívar.

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	Se identifica como parte de los avances de este indicador la mesa de diálogo y concertación minera que aborda una de las principales fuentes de conflictos territoriales en la región.

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.

Sobre los indicadores étnicos que se refieren a la constitución, saneamiento, protección y clarificación de territorios étnicos, no se reporta ningún avance. Esto es de especial relevancia para 3 municipios de la subregión donde la presencia de comunidades negras, afrocolombianas es más significativa, según los datos del Censo 2018: en Arenal la proporción de la población es de 33,3%, en Cantagallo de 5,5% y en Yondó de 3,6%. En estos municipios, el indicador A.E.14 es más pertinente sobre todo a la luz de lo establecido en el artículo 55 del Decreto Ley 902 de 2017, que entre otras cosas señala: “[...] concertar mecanismos de resolución de conflictos territoriales que afectan a los pueblos indígenas en relación con sus derechos de la propiedad, que surjan entre estos y beneficiarios no indígenas”. En este sentido, la Procuraduría insiste en que es necesario que el Gobierno Nacional, reglamente los mecanismos de resolución de conflictos territoriales que afectan a los pueblos indígenas, comunidades campesinas, comunidades negras y otros habitantes rurales.

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

Para contar con una información más cercana al nivel territorial, la Procuraduría indagó sobre acciones adelantadas por las entidades territoriales en relación con mecanismos de resolución de conflictos por uso y tenencia de la tierra. En términos generales, estos mecanismos están centrados en la conciliación, además de otras alternativas de acceso a la justicia formales como los jueces y la policía. 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 indicadores relacionados con el punto 1.1.8 del Acuerdo de Paz, entre los que resaltan el territorial, el étnico y el de género. Sin embargo, es importante resaltar la mesa de diálogo y concertación minera referenciada por la Gobernación de Bolívar, no sólo porque es el único ejemplo que se reporta que contribuye con el indicador A.398, sino porque asume uno de los principales conflictos por uso de la tierra en la subregión: la minería.

Otra acción que la Procuraduría considera que se debe continuar, fortalecer e impulsar es la relacionada con la declaratoria de la Serranía de San Lucas como área protegida de manejo especial.

Por una parte, la Gobernación de Bolívar refiere que se están adelantando acciones en conjunto con Parques Nacionales. Por su parte, en entrevista, la ART regional explicó que el reto es hacer un ordenamiento territorial en toda la Serranía de San Lucas, que puede impactar, además de los 7 municipios de la subregión, a 12 municipios no PDET. Así, se busca acordar una figura de ordenamiento territorial que no sea restrictiva, sino de administración colegiada y participativa, que defina claramente áreas protegidas, áreas de sustracción de Ley 2ª que han sido fuertemente intervenidas, áreas de recuperación, áreas para explotación minera sostenible y formalizada (principalmente extracción aurífera), y áreas para otras alternativas de producción agropecuaria y de desarrollo comunitario. Este ejercicio de coordinación interinstitucional²⁴, de diálogo con comunidades y empresas, que inició hace dos años, puede ser un ejemplo de cómo, mediante la concurrencia de todos los actores y del diálogo social, se pueden lograr acuerdos que impactan el desarrollo social e incluso de un gran territorio.

1.1.5 Cierre de la frontera agrícola y zonificación ambiental

Según el Acuerdo de Paz la zonificación ambiental es una herramienta que permitirá el cierre de la frontera agrícola, proteger áreas de interés ambiental y consolidar el inventario de baldíos de la nación. Esta herramienta es el insumo para el diseño de programas y proyectos de desarrollo de comunidades rurales que colindan con 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.

²⁴Las entidades que han participado en este ejercicio son: ANT, ANH, ART, Agencia Nacional Minera, PNN, MinAmbiente, MinMinas, alcaldías y gobernaciones. Asimismo han participado asociaciones de campesinos, de mineros, de derechos humanos, entre otras (Entrevista ART regional, 6 de abril de 2020).

Tabla 7. Indicadores PMI territorializables sobre zonificación ambiental en el Sur de Bolívar

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 Ambiental²⁵. 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 Sur de Bolívar, la cual refiere la implementación de la zonificación ambiental participativa a escala detallada.

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

Por otra parte, la 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.

Otras acciones que se han realizando para dar cumplimiento al Acuerdo de Paz y los PDET en la subregión Sur de Bolívar es la priorización del proyecto de Pago por Servicios Ambientales denominado “Bosques con Alas” en el municipio de Yondó; no obstante, este proyecto no ha iniciado la fase de ejecución.

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 Sur de Bolívar. De acuerdo con datos del MinAmbiente, los 7 municipios que la comprenden tienen importantes áreas de reserva forestal (el promedio para los 7 municipios de 64,3% del total del territorio). Sin embargo, después de 60 años de la declaratoria de estas áreas, en la actualidad ya no responden a las dinámicas territoriales de uso del suelo y a las necesidades de seguridad jurídica y propiedad sobre la tierra de la mayoría de campesinos que habitan en estos municipios.

1.1.6 Promoción y protección de las zonas de reserva campesina

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

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

²⁵El Ministerio desarrolló la zonificación ambiental indicativa a escala 1:100.000 que fue presentada y usada en las distintas etapas de planeación de los PDET. Así mismo, estas se incluyeron dentro del flujograma de estructuración de proyectos de la ART. A partir de la zonificación ambiental indicativa, se puede identificar, localizar y determinar la extensión de áreas que constituyen otros ámbitos de trabajo con los actores institucionales: Áreas susceptibles de ampliar el inventario regional de Áreas protegidas, de generar acuerdos de usos de conservación, de generar acuerdos de protección y recuperación con uso productivo, de ser incorporadas al Fondo de Tierras.

Tabla 8. Indicadores PMI territorializables sobre ZRC en el Sur de Bolívar

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance del indicador
1	1.1	Acceso a la tierra	Planes de desarrollo de las ZRC ya constituidas y las que se constituyan con apoyo efectivo, con la participación de las comunidades y organizaciones agrarias que habiten en ellas	A.22	Agencia de Desarrollo Rural (ADR) ANT	Aunque se registran algunas acciones realizadas en relación con formalización de predios y proyectos productivos, no hay una estrategia clara de articulación multinivel y e interinstitucional para fortalecer las ZRC presentes en el territorio.

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

En la subregión existen dos zonas de reserva campesina: La ZRC de Morales y Arenal que incluye estos dos municipios (y posiblemente una pequeña área del municipio de Simití), y la ZRC del Valle del Río Cimitarra que incluye los municipios de Yondó, Cantagallo y San Pablo.

En relación con los avances en esta materia por parte de la ANT se han realizado las siguientes acciones en la ZRC del Valle del Río Cimitarra: Suscripción Convenio 784 de 2018 con el que se han adelantado procesos de formalización y/o adjudicación de la propiedad a personas naturales; así mismo, se han realizado acciones de actualización cartográfica, y en articulación con la ADR se logró la formulación de 8 proyectos productivos para las ZRC (los datos no están desagregados por cada una de las ZRC).

Por otra parte, la ANT reporta la realización de 3 jornadas de diligenciamiento del FISO en las ZRC del Valle del Río Cimitarra y la de Morales y Arenal, beneficiando a 135 familias, de las cuales 105 son mujeres cabeza de familia. En la ZRC de Arenal y Morales en el 2018 se realizaron 5 jornadas de diligenciamiento del FISO, inscribiendo a 475 familias, de las cuales 349 son mujeres cabeza de familia²⁶.

Las entidades territoriales informan de algunas acciones realizadas en las dos ZRC, entre las que se destacan las siguientes:

- Formulación y ejecución de proyectos productivos en áreas como el mejoramiento genético en bovino, piscicultura, cultivo de cacao, especies menores, que buscan fortalecer las asociaciones productivas, y comunidades (Arenal y Morales).
- Formación a organizaciones sociales, fomento a la conformación de las juntas de acciones comunales y capacitaciones en participación ciudadana (Arenal y Morales).
- Articulación del Plan de Desarrollo Sostenible de la Zona de Reserva Campesina Morales – Arenal, con el Plan de Desarrollo Municipal (Morales).
- Secretaria de Agricultura y Desarrollo Rural de Antioquia, implementó 20 sistemas productivos de Agricultura Familiar en la ZRC del municipio de Yondó.

En el Sur de Bolívar, que ha sido una de las regiones que más

²⁶Esta información no corresponde con la mencionada por la ANT en relación con las solicitudes de inscripción al RESO a través de hornadas FISO. Ver el segundo apartado de este capítulo: Fondo de Tierras.

ha sufrido los impactos del conflicto armado y la violencia, las comunidades rurales han logrado mantener sus fortaleza organizativa por medio de la resistencia y las acciones de construcción de paz y cooperación. Las ZRC son un ejemplo de esto, además de ser figuras claves del ordenamiento territorial y el desarrollo social y económico del campo, son herramientas a partir de las cuales el Estado y las instituciones públicas, pueden garantizar el enfoque reparador del Acuerdo de Paz.

1.1.7 Conclusiones y recomendaciones

A. Conclusiones

- La Política de Ordenamiento Social de la Propiedad, que busca fomentar la democratización de la tierra, el acceso y la seguridad jurídica de la propiedad rural en zonas focalizadas, a través de la ejecución de los POSPR, no muestra ningún avance en los municipios PDET de la subregión Sur de Bolívar, aun cuando en el departamento de Bolívar se han priorizado 9 municipios para la formulación de los POSPR y 6 de ellos se focalizaron para el barrido predial masivo: Achí, Córdoba, El Guamo, Magangué, Mahates, María La Baja, San Jacinto, San Jacinto del Cauca, Zambrano.
- Se han ingresado 25 predios al Fondo de Tierras provenientes de 4 de los 7 municipios PDET de la subregión: Yondó (2 predios), Cantagallo (1 predio), San Pablo (2 predios) y Simití (19 predios). De los 25 predios, 24 son baldíos y 1 bien fiscal patrimonial. Sin embargo, no hay información suficiente que permita tener un diagnóstico claro de la situación de estos predios en términos de disponibilidad para la adjudicación.
- En relación con los procesos agrarios que adelanta la ANT, son en su gran mayoría del rezago del Incoder y otros de los adelantados en el marco del Decreto Ley 902 de 2017, se

informa de 81, la mayoría de los cuales están en etapa previa de trámites administrativos o no se registra información que permita conocer el estado del proceso. Sólo se registra avances en los siguientes procesos: i) deslinde y delimitación en el Complejo Cenagoso El Garzal en el municipio de Simití, ii) clarificación del predio Playones de la Ciénaga de Morrocoy en el municipio de Arenal, cuya extensión es de 901,3 ha, y, iii) recuperación de un baldío en San Pablo de 296,8 hectáreas, por indebida ocupación, el cual ingresó a la Dirección de Acceso a Tierras en el 2015.

- Existe una solicitud de sustracción de 3.255 predios que corresponde a un área de 328.919,37 hectáreas de zona de reserva forestal, sobre la cual está pendiente analizar de manera concertada entre las comunidades y las instituciones competentes la pertinencia de dar trámite a esta solicitud. Lo anterior, para que esta estos predios puedan ingresar al Fondo de Tierras para su posterior adjudicación o formalización. Asimismo, es necesario evaluar en otras áreas inadjudicables la posibilidad de otorgar contratos de derechos de uso, con alternativas de producción sostenible. No obstante, es pertinente mencionar que MinAmbiente manifestó a la Procuraduría que la ANT no le ha hecho la solicitud en relación con el proceso de sustracción de los mencionados predios.
- No se han adjudicado predios de la nación a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente en la subregión. Se reporta un avance en la formalización de 77 predios que equivalen a 185,76 ha en la subregión, de los cuales 35 corresponden a mujeres rurales, que corresponden a 96,69 ha.
- No se han realizado inscripciones en el RESO a través de jornadas de diligenciamiento del FISO por oferta, solo se

- registran 60 solicitudes para el municipio de Cantagallo (zona no focalizada con los POSPR). Sin embargo, no se reporta información del proceso de valoración de estas solicitudes para ser inscritas en el RESO.
- No hay ningún avance en la implementación de otros mecanismos de acceso a tierra, mecanismos de 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 concretar su uso en procesos municipales y locales de ordenamiento territorial y uso del suelo.
- La subregión Sur de Bolívar cuenta con las zonas de reserva campesina del Valle del Río Cimitarra y la de Morales y Arenal. Se reportan acciones relacionadas con procesos de formalización y/o adjudicación de la propiedad en rural; no obstante, el estado de estos procesos está en una etapa inicial de constitución.

B. Recomendaciones

- A la ANT, definir un cronograma con recursos para la formulación e implementación de los POSPR en los 7 municipios PDET de la subregión.
- Al DNP y al IGAC, definir un cronograma con recursos para la formulación e implementación del catastro multipropósito en los 7 municipios PDET de la subregión. Lo anterior teniendo en cuenta que de acuerdo con el PND 2018 – 2022, el 100% de los municipios PDET deberán tener el catastro formado y actualizado para el 2022.
- A la ART, 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 del Sur de Bolívar.

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. Asimismo, 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, priorizar los otros seis municipios de la subregión, distintos a Cantagallo, para la realización de 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, acelerar el proceso de adjudicación y formalización de la pequeña y mediana propiedad rural, mediante la definición de 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, coordinar de manera articulada y definir una estrategia que impulse el plan de desarrollo y los procesos de formalización de la propiedad rural en las Zonas de Reserva Campesina del Valle del Río Cimitarra y de Morales y Arenal para garantizar los derechos de la propiedad rural de las comunidades campesinas, la producción sostenible de la economía campesina, la protección de áreas de interés ambiental y las garantías de no repetición.
- A la ANT y MinAmbiente, analizar de manera concertada entre las comunidades y las instituciones competentes la pertinencia de realizar la sustracción de las 328.919,37 ha de la reserva forestal identificada, para ser formalizadas

a campesinos y campesinas sin tierra, y evaluar en otras áreas inadjudicables la posibilidad de otorgar contratos de derechos de uso, con alternativas de producción sostenible.

- A la ANT, 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, teniendo en cuenta los criterios de la Unidad Agrícola Familiar de la zona.
- A la ANT y el MinAmbiente, darle uso a la zonificación ambiental indicativa a escala 1:100.000 en procesos municipales y locales de ordenamiento territorial y uso del suelo; por ejemplo, identificar áreas de sustracción de las ZRF con fines de acceso, formalización y asignación de derechos de uso y suscripción de acuerdos de conservación y, delimitación y protección de áreas de especial interés ambiental.
- 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 subregional 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, ANT y Entidades Territoriales, reglamentar el funcionamiento y alcance y fortalecer las mesas e instancias participativas de concertación y diálogo para la resolución de conflictos por uso y tenencia de la tierra que se han constituido en la subregión.

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 ni 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 Nacionales²⁷ contemplados en el Punto 1 del Acuerdo de Paz,

²⁷Posteriormente 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».



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.



Tabla 9. Indicadores PMI territorializables sobre PDET en la subregión Sur de Bolívar

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 01 de agosto de 2018 y contó con la participación de diversidad de actores. Se realizaron diálogos preparatorios y se contó con la participación en la formulación del PDET de la institucionalidad municipal y departamental.
1	1.8	Implementación PDET	Plan de Acción para la Transformación Regional, con enfoque reparador, construido de manera participativa, amplia y pluralista en las zonas priorizadas	A.399	ART, alcaldías y gobernaciones	En el proceso de formulación de los PATR la ART se articuló con las mesas de víctimas, representantes del PNIS, y de las alcaldías y la Gobernación
1	1.8	Implementación PDET	Obras de infraestructura comunitaria en municipios PDET, ejecutadas	A.285	ART	No se ejecutaron proyectos del plan 50/51 y Obras PDET de las fases 1 y 2 en esta subregión. Para la fase 3 se identificaron 287 necesidades, los proyectos asociados serán ejecutados en 2020 y 2021.
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 municipal con un Consejo Comunitario. Se identificaron 4 iniciativas étnicas en los ocho pilares.

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

Tabla 9. Indicadores PMI territorializables sobre PDET en la subregión Sur de Bolívar

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance del indicador
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 4 (el 0,3% del total para la subregión) iniciativas étnicas. El bajo número responde a que en la subregión solo se concertó con un Concejo Comunitario en el municipio de Yondó
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	No se han ejecutado obras que benefician a la población étnica. Esta en estructuración un proyecto para formular el plan de etnodesarrollo para comunidades afro en San Pablo.
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	No se identifican iniciativas que benefician a mujeres étnicas.
1	1.8	Implementación PDET	Porcentaje de PATR formulados y en implementación con participación efectiva de organizaciones de mujeres NARP	A.E.26	ART, Alta Instancia de Género	No se identifica en el PDET iniciativas que benefician o tengan participación de organizaciones de mujeres NARP.
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.26	Mininterior, 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 40% del total de participantes fueron mujeres. De las 1.052 iniciativas del PDET, 117 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.

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

Tabla 9. Indicadores PMI territorializables sobre PDET en la subregión Sur de Bolívar

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance del indicador
1	1.8	Implementación PDET	Plan Nacional de Desarrollo con prioridades y metas de los PDET acogidas	A.400	DPN	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 Sur de Bolívar

Esta subregión fue la primera en finalizar el proceso de planeación participativa que culminó el 01 de agosto de 2018 con la firma del PATR²⁸. Según datos de consignados en el PATR, en total participaron 6.637 personas en las 3 fases de planeación, veredal, municipal y subregional, el 60% hombres y el 40% mujeres.

La ruta étnica se concertó y se integró a la ruta campesina con el Consejo Comunitario de Negritudes de Caño Bodegas del municipio de Yondó. De los 7 municipios, en 3 de ellos se adelantó el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS): Santa Rosa del Sur, Cantagallo y San Pablo. En la subregión se registran 4 sujetos de reparación colectiva y 54 sujetos de retorno y reubicación de los cuales 5 cuentan con planes de retorno y reubicación.

1.2.1.1 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 se contó con la participación de delegados de las mesas de víctimas, del programa PNIS y de organizaciones de jóvenes de la región (además de los delegados de las comunidades campesinas elegidos como integrantes del grupo motor). Esta visión plantea lo siguiente:

Para el 2028 la región del Sur de Bolívar estará habitada por un pueblo multicultural que a través del dolor y del perdón aprendió a generar unión, convivencia, reconciliación y paz. La región se ha convertido en un modelo de desarrollo económico, político, social, cultural, ambiental y sostenible a nivel nacional e internacional, gracias al trabajo conjunto y participativo de los campesinos y campesinas, pescadores y pescadoras, pequeños y medianos mineros, pueblos étnicos, víctimas del conflicto armado, organizaciones sociales fortalecidas y población en general, con instituciones públicas y privadas, teniendo en cuenta el enfoque de género y diferencial.

²⁸El documento completo PATR de la subregión Sur de Bolívar así como los 7 PMTR están disponibles en la página web de la ART (Agencia de Renovación del Territorio, 2018).

La región estará ordenada de manera integral e incluyente, protegiendo los ecosistemas biodiversos presentes en el territorio, y generando prácticas agro mineras amigables con el medio ambiente. Contará con conectividad tecnológica, vial y fluvial, y primarán los derechos como la seguridad ciudadana, derecho a la vida, la tierra y permanencia en el territorio, la soberanía alimentaria y el derecho a la alimentación, la salud, la vivienda digna y a una educación pertinente y de calidad. (pág. 4)

La visión da cuenta de un territorio que es diverso cultural y ambientalmente, que parte del reconocimiento de las víctimas, de la superación del dolor y el perdón. Asimismo, busca conciliar en un modelo de desarrollo económico el aprovechamiento de los recursos mineros, ambientales, agropecuarios y pesqueros. Para lograr esto, debe haber una distribución equitativa de la tierra, un uso sostenible de los recursos y una protección de los ecosistemas.

El componente reparador de la visión del PDET de Sur de Bolívar es fundamental, toda vez que esta región ha sido una de las más afectadas por el conflicto armado: el RUV reporta un total de 141.254 víctimas de los diferentes hechos victimizantes, entre los que se destacan el desplazamiento forzado y el homicidio.

Como se sostiene en el mismo documento PATR, el PDET de Sur de Bolívar debe propender por un nuevo orden territorial que permita un desarrollo equilibrado, en una región donde las organizaciones campesinas han luchado para proteger sus territorios por medio de figuras como las ZRC, donde se está trabajando en conjunto con las instituciones públicas para definir modelos alternativos de desarrollo ambiental y

sostenible, y donde se asegure el acceso y la seguridad jurídica sobre la tierra.

1.2.1.2 Análisis de las iniciativas del PATR

Según la información suministrada por la ART, las iniciativas municipales y subregionales que constituyen el PDET de Sur de Bolívar suman 1.052, que representan el 3,2% del total nacional. Están agrupadas en los 8 pilares, 985 corresponden a la fase municipal y 67 a la fase subregional.

Del total de iniciativas, 4 (el 0,3%) están dirigidas a beneficiar a las comunidades afro presentes en el territorio. Este número se explica, en parte, porque en la subregión no hay territorios étnicos constituidos, sin embargo, sí hay una presencia importante de comunidades afro en al menos tres municipios de la subregión (Arenal, Cantagallo y Yondó), lo cual indica que el enfoque étnico no se tuvo en cuenta en el proceso participativo. Por su parte, del total de iniciativas, 118 (el 11%) tienen la marca de género y mujer rural.

Finalmente, 72 iniciativas (el 6,8%) fueron marcadas con la etiqueta PISDA-PNIS que señala aquellas que fueron propuestas por los líderes y las lideresas de los municipios donde se inició la implementación del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). 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.

Tabla 10. Iniciativas del PATR del PDET Sur de Bolívar

Fase PDET	Generales	Étnicas	Género y mujer rural	Con marca PISDA-PNIS	Total
Municipal	981	4	117	72	985
Subregional	67	0	1	0	67
Total	1.048	4	4	72	1.052

Fuente: ART, marzo del 2020. Elaboración propia.

De igual manera, cabe señalar que del total de iniciativas, 329 (el 31%) fueron marcadas como de gestión y 723 (el 69%) como iniciativas cuya implementación depende de la formulación de un proyecto. A partir de esta revisión, si bien para la Procuraduría este ejercicio de clasificación e identificación de las iniciativas PDET permite orientar las estrategias de implementación y de articulación entre la ART y las entidades nacionales y territoriales, se observa también que la marca de gestión y proyecto no siempre corresponde a la intención de la iniciativa señalada. Frecuentemente las iniciativas que fueron marcadas como de gestión necesitan de la formulación de uno o varios proyectos para su cumplimiento, como se puede observar con el siguiente ejemplo: “Garantizar la entrega y el funcionamiento de la ESE Hospital Regional San Antonio de Padua del Municipio de Simití Sur de Bolívar” (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 232 iniciativas (el 22%) 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 para la protección de recursos naturales y fuentes hídricas, sustracción de ZRF, fortalecer los procesos de restitución de tierras, entre otras, todas de gran relevancia para el desarrollo rural.

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

Tabla 11. Iniciativas del PATR por pilar en el Sur de Bolívar

Pilar	Generales	Étnicas	Género y mujer rural	Con marca PISDA-PNIS	Total
1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	102	2	7	4	104
2. Infraestructura y adecuación de tierras	129	0	0	1	129
3. Salud rural	82	0	3	2	82
4. Educación rural y primera infancia rural	269	0	15	11	269
5. Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural	84	0	23	22	84
6. Reactivación económica y producción agropecuaria	203	2	16	10	203
7. Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación	51	0	22	3	51
8. Reconciliación, convivencia y construcción de paz	130	0	32	19	130
Total:	1.048	4	118	72	1.052

Fuente: ART, marzo del 2020. Elaboración propia.

Las iniciativas étnicas se ubican en el pilar de Ordenamiento social de la propiedad rural y Reactivación económica. Las iniciativas de género y mujer rural se ubican en 7 de los 8 pilares: el pilar de Reconciliación es el que concentra el mayor número de iniciativas, seguido del de Vivienda rural y de Garantía progresiva del derecho a la alimentación.

La Procuraduría hizo una revisión de las 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. Vale mencionar sin embargo, que en algunos casos estas iniciativas sí corresponden con el enfoque, por ejemplo, en el pilar 1 se identifican acciones para el acceso y formalización de tierras priorizando a la mujer rural en los diferentes programas a cargo de la ANT.

En el pilar de Salud rural hay 3 iniciativas en temas como promoción y prevención y salud mental, sin embargo, en la revisión no se observa que tengan un enfoque de género. En el pilar 4 se identifican 15, solo una de las cuales tiene el enfoque de género claro: becas para educación superior con énfasis en mujeres. El pilar 5 incluye 23 iniciativas, la mayoría de las cuales se refieren al acceso a agua potable, acceso a vivienda y saneamiento básico sin que se especifique el enfoque de género y mujer rural. Solo 2 iniciativas de mejoramiento de vivienda, y 2 de acceso a vivienda especifican el enfoque de género o la priorización a mujeres rurales.

El pilar 6 se identifica 16 iniciativas de las cuales 10 incluyen el enfoque de género en temas como producción agropecuaria, creación de microempresas, proyectos productivos no agropecuarios, cadenas productivas como la panela, créditos, fincas campesinas y capacitación. En el pilar 7 se marcan 22

iniciativas, 12 de ellas se refieren específicamente a las mujeres rurales, la mayoría de las cuales se centran en programas de apoyo en la alimentación a mujeres gestantes y lactantes.

El pilar 8 de Reconciliación es el que concentra el mayor número de iniciativas con la marca de género: 32, de las cuales 13 específicamente incorporan el enfoque diferencial: 4 se refieren a la formulación de la política pública de la mujer, 2 para crear la secretaría de la mujer, 1 de reparación, 2 de educación y formación política, 3 de acciones para combatir la violencia sexual y casa refugio para mujeres víctimas y 3 se refieren a la construcción de casas de la mujer.

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

1.2.2.1 Articulación 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 de Sur de Bolívar, se cuenta con

7 acuerdos municipales y una ordenanza Departamental.

La ART ha realizado 2 mesas de articulación interinstitucional de impulso a los PDET: una en agosto de 2019 y otra en abril de 2020; las cuales contaron con la participación de la gobernación, los alcaldes y los delegados de los ministerios y las instituciones nacionales. En estas reuniones se definieron grupos de trabajo por pilar con el propósito de dinamizar recursos para la implementación de las iniciativas de los PDET a corto, mediano y largo plazo.

Desde el nivel departamental, tanto la gobernación de Bolívar como la de Antioquia manifiestan haber impulsado la inclusión de las iniciativas del PDET en los planes de desarrollo municipales a través de los diálogos mantenidos con el grupo motor durante la formulación de los mismos. La inclusión de líneas estratégicas orientadas a la seguridad alimentaria y la producción agrícola son las que guardan mayor similitud con lo planteado en los pactos municipales. 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.

Cabe resaltar que en las acciones participativas que acompañan los procesos de formulación de los planes de desarrollo, se hace énfasis en la participación de los grupos motor y de la discusión específica sobre la inclusión de lo consignado en los pactos municipales.

Como se mencionó, todos los municipios de la región mencionan la inclusión de las iniciativas o parte importante de las mismas dentro de las líneas estratégicas de sus PDT. Sin embargo, de manera general, la inclusión de las iniciativas no parece responder a un ejercicio claro de priorización de las mismas, en el cual debería contemplarse la disponibilidad de recursos, habilitantes ambientales y legales, posibles fuentes de financiación, entre otros, para garantizar el cumplimiento integral de lo propuesto. Esa inclusión pareciera responder a políticas sociales generales que, dado los problemas estructurales de los mismos municipios, se corresponden con las iniciativas del PDET.

1.2.2.2 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 16²⁹ 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 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 de Sur de Bolívar. Es importante anotar que este balance excluye las Obras PDET³⁰, que son una estrategia que la ART implementa de manera paralela. Por lo tanto, se tendrán en cuenta las estrategias de proyectos productivos e integradores, OCAD Paz, Yo me subo a mi PDET y obras por impuestos.

²⁹Posteriormente 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».

³⁰Ver más adelante

- **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. Para la subregión Sur de Bolívar, se ha ejecutado, a junio de 2020, un proyecto productivo en el Municipios de Santa Rosa del Sur (Serranía de San Lucas) por valor de \$480 millones (recursos ART) en el sector de manejo forestal sostenible. En el pacto municipal se identifica una iniciativa asociada: “Brindar asistencia técnica integral agropecuaria, ambiental, minera, turística en el Municipio Santa Rosa”. Este proyecto es financiado por la FAO.

- **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 la subregión se va a implementar un proyecto integrador (está en etapa de contratación) en el municipio de Morales para fortalecer la cadena productiva de cacao por valor de \$5.808 millones. Este incluye la infraestructura vial y productiva. En el pacto municipal se identifican 2 iniciativas asociadas.

- **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. En este sentido se van a financiar 16 proyectos por un valor estimado de \$240 millones, 2 de los cuales fueron seleccionados para organizaciones de mujeres. No se cuenta con información desagregada de los proyectos.

- **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 han vinculado 2 proyectos de obras por impuestos, uno de los cuales está suspendido: El primero corresponde a la construcción de 150 baterías sanitarias en el área rural de Cantagallo por valor de \$5.332 millones que se relaciona con la iniciativa de construcción de 1.401 baterías sanitarias en 44 veredas del municipio de Catagallo; y el segundo corresponde a la dotación de inmobiliario para las sedes educativas de la zona rural del municipio de Yondó por valor de \$1.169 millones, el cual también responde a una de las iniciativas consignadas en el PDET, como se puede en el siguiente cuadro. La inversión de estos 2 proyectos suma \$6.501 millones. El tercer proyecto identificado por valor de \$2.422 millones está suspendido y no ha iniciado la etapa de ejecución (no se tiene información adicional).

Tabla 12. Obras por impuestos en el Sur de Bolívar

Nombre de la iniciativa	Nombre Proyecto	Valor proyecto	Pilar	Localización	Contribuyente
Construcción de baterías sanitarias	Construcción de 150 unidades sanitarias para viviendas dispersas en la zona baja del área rural del municipio de Cantagallo	\$5.332.563.307	Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural	Cantagallo	Ecopetrol S.A.
Dotar de mobiliario a todas las sedes educativas de la zona rural del municipio de Yondó.	Dotación mobiliario escolar y equipos para las sedes educativas oficiales del municipio de Yondó	\$1.169.234.194	Educación rural y primera infancia rural	Yondó	Ecopetrol S.A.
Total:	2 Proyectos	\$6.501.797.501		2 municipios	1 empresa

Fuente: ART, marzo 2020. Elaboración propia.

- **OCAD-PAZ**

Estos proyectos son financiados desde 4 fuentes: Asignación Paz, FONPET, Incentivo a la Producción, Asignación Paz. En el Sur de Bolívar se han aprobado 2 proyectos para la construcción de infraestructura eléctrica, uno en el municipio de Arenal y otro en Simití. Ambos suman \$6.561 millones. También se aprobó un proyecto nacional para el mejoramiento de vías terciarias en los municipios PDET en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz, que incluye a los municipios de Yondó y San Pablo por valor de \$2.561 millones.

Tabla 13. Proyectos OCAD Paz para la subregión Sur de Bolívar

Nombre de la iniciativa	Nombre Proyecto	Valor proyecto	Pilar	Localización	Estado del proyecto
Garantizar y mejorar el servicio de energía eléctrica, en todos los núcleos veredales del municipio Arenal Bolívar.	Construcción infraestructura eléctrica en las comunidades de La Sabana, Soyas, Muelas, Santo Domingo y Danta correspondiente al municipio de Arenal del Sur del departamento de Bolívar	\$2.812.206.474	Infraestructura y adecuación de tierras	Arenal	En ejecución
Construir redes de distribución eléctrica de Alta, Mediana y Baja Tensión, teniendo en cuenta el mejoramiento y ampliación de la infraestructura y normalización del servicio en los sectores subnormales en todos los núcleos veredales del municipio de Simití, incluyendo la repotenciación de la línea de energía de Puerto Wilches a Simití.	Construcción infraestructura eléctrica, para las comunidades del Paraíso, Muriva, El Triángulo, Humadera baja y media del Municipio de Simití	\$3.749.197.343	Infraestructura y adecuación de tierras	Simití	Sin contratar
Articulación INVÍAS-Colombia Rural	Mejoramiento de vías terciarias en los municipios PDET en el marco de la implementación del Acuerdo Final para la Paz a Nivel Nacional	\$2.561.000.000 (aprox)	Infraestructura y adecuación de tierras	Yondó Y San Pablo	En ejecución
Total:	3 Proyectos	\$6.561.403.817		2 municipios	

Fuente: ART, marzo 2020. Elaboración propia.

Es importante anotar que, de acuerdo con la información suministrada por el Departamento Nacional de Planeación, se tiene un presupuesto disponible de \$1.646.880.578,12 para Arenal (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 se puede observar que de 8 proyectos aprobados entre 2018 y 2019 por OCAD Paz en el departamento de Bolívar, 2 pertenecen 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 Sur de Bolívar se han identificado 11 proyectos del OCAD Municipal en los municipios de Arenal, Simití, San Pablo y Morales, de los cuales, 5 son de infraestructura y vivienda urbana, 3 para la formulación de planes de etnodesarrollo en los municipios de Arenal, San Pablo y Morales, 2 de infraestructura deportiva en Morales (vereda Micoahumado) y Simití y 1 para adecuación de andenes en un corregimiento de Morales. Estos suman \$7.890 millones. En el municipio de Yondó se identificó 1 proyecto para el mejoramiento vial de 8,07 kms entre las veredas K5 y Caño Muerto con una inversión de regalías propias por valor de \$11.300 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, a casi dos años de firmado el PATR del Sur de Bolívar, el resultado de la gestión es muy limitado, si se cuenta con el gran potencial que tiene la región en el sector

industrial y la fortaleza organizativa de las comunidades. Cabe señalar que los 3 proyectos de OCAD Paz aprobados para esta subregión representan el 1,5% del total nacional (193), y el 3% del total para las Subregiones PDET (99), lo que significa una muy baja priorización de esta fuente de financiación para el Sur de Bolívar.

- **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 Sur de Bolívar, se reportan 101 iniciativas en implementación lo que corresponde a un 9,6% del total de las iniciativas de la Subregión. Estas 101 iniciativas tienen igual número de proyectos asociados³¹.

³¹Esta información se encuentra actualizada a 30 de marzo de 2020

Tabla 14. Asociación de iniciativas del PATR del Sur de Bolívar con proyectos

Pilar	Nº total de iniciativas	Nº iniciativas asociadas a proyectos	Nº de Proyectos	% de cumplimiento iniciativas*	Monto invertido	% de recursos sobre el total
1 - Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	104	13	3	12,5%	\$1.188.658.903	1,08%
2 - Infraestructura y adecuación de tierras	129	11	18	8,53%	\$32.867.877.905	30,00%
3 - Salud rural	82	7	8	9,76%	\$30.502.252.596	27,84%
4 - Educación rural y primera infancia rural	269	35	38	13,01%	\$22.839.240.454	20,84%
5 - Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural	84	5	5	5,95%	\$12.135.279.171	11,07%
6 - Reactivación económica y producción agropecuaria	203	24	19	11,82%	\$7.443.319.988	6,79%
7 - Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación	51	4	8	7,84%	\$2.445.742.331	2,23%
8 - Reconciliación, convivencia y construcción de paz	130	2	2	1,54%	\$77.087.560	0,07%
Total:	1052	101	101	9,60%	\$109.499.558.908	100,0%

Fuente: ART, marzo 2020. Elaboración propia.

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

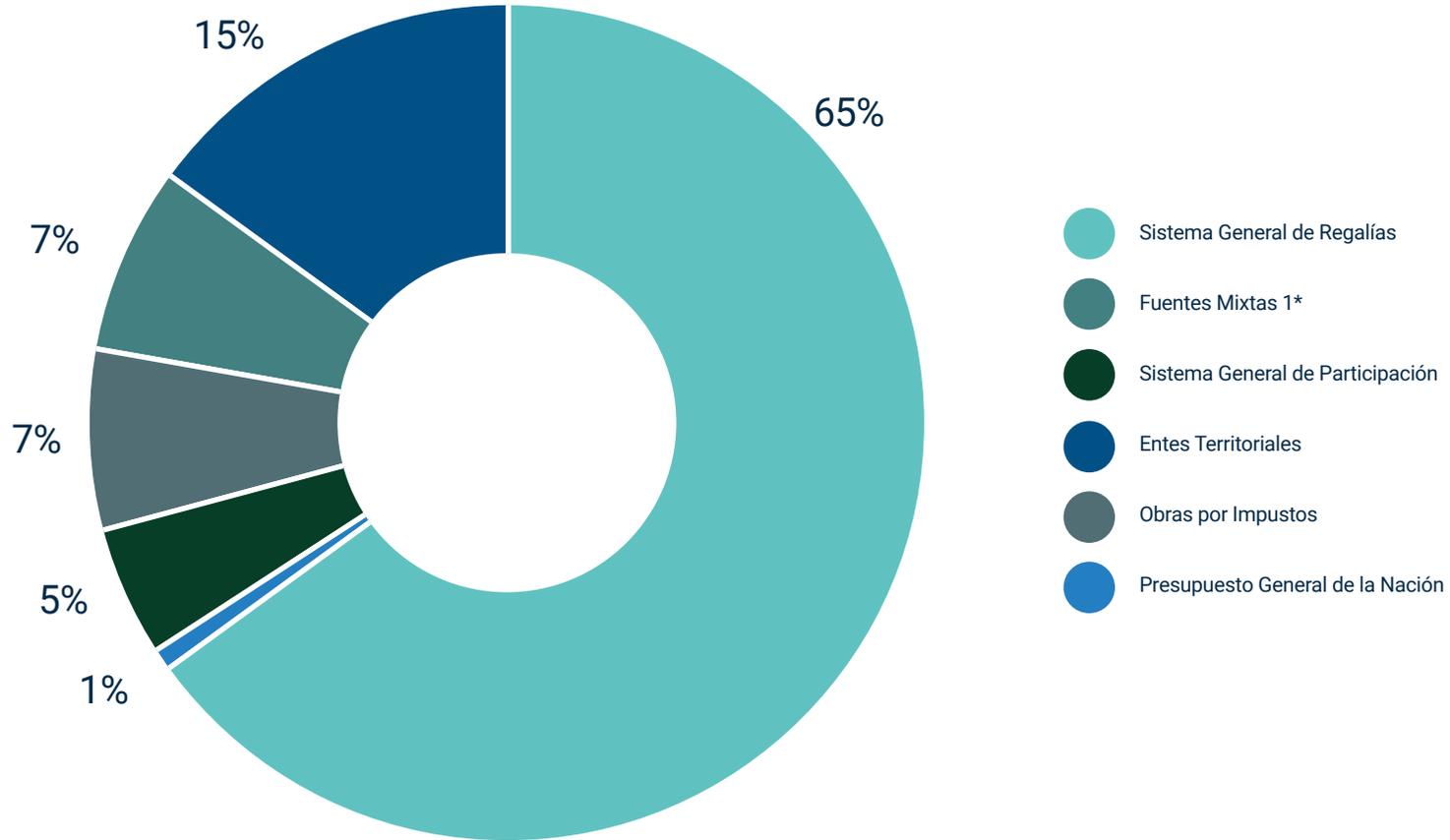
El pilar con mayor proporción de proyectos asociados frente al número total de iniciativas es el de educación rural y primera infancia rural con 13,0%, seguido de ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo con 12,5% y reactivación económica producción agropecuaria con 11,8% %. En contraste, los de menor proporción son el de reconciliación, convivencia y construcción de paz con 1,5%, y vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural con 6,0%. Estos pilares son por lo tanto los que en esta subregión requieren un mayor esfuerzo para que las iniciativas se materialicen en proyectos.

Los 101 proyectos representan una inversión de \$109.499 millones. Los pilares de infraestructura y adecuación de tierras, de salud rural, de educación rural y de primera infancia son los que mayores montos de inversión registran; los tres suman el 78,7% del total de los recursos, principalmente los pilares de infraestructura y adecuación de tierras y salud rural con el 57,9%.

En cuanto a las fuentes de financiación de los proyectos asociados a las iniciativas, los recursos se concentran principalmente en el Sistema General de Regalías (SGR) con el 65,3% del total de los recursos. El 14,7% de los recursos corresponden a recursos propios de los entes territoriales y el 4,6% lo aporta el Sistema General de Participaciones (SGP). El 15,4% restante se divide en otras fuentes entre las que se destaca el Presupuesto General de la Nación (PGN) y Obras por Impuestos. 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), también de los recursos propios de las entidades territoriales

con 5,4%; 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 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, como ya se mencionó, está pendiente de formulación en esta subregión, a pesar de haber sido el primer PATR que se firmó en Colombia.

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 3 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 la Subregión la ART no ejecutó proyectos del plan 50/51 y Obras PDET de las fases 1 y 2, para la fase 3 sí se incluyó esta subregión. Es así que, como resultado de los ejercicios participativos desarrollados con las comunidades en el 2018 para la fase 3, se identificaron en Sur de Bolívar 287 necesidades que representan el 10,2% del total identificadas en las 16 subregiones. De acuerdo con la información remitida por ART, estos proyectos serán ejecutados en las vigencias 2020 y 2021. Sobre estas Obras PDET vale mencionar que, a juicio de las comunidades entrevistadas para elaborar este informe, no ha sido claro cuáles son sus criterios de selección y priorización.

Para concluir, vale la pena mencionar que una de las dificultades que se ha observado en la ejecución de las obras PDET es el alcance y objetivo de estas, pues si bien algunas están relacionadas con las iniciativas consignadas en los pactos municipales, la intervención que se espera en el marco del PDET por parte de las comunidades es más robusta e integral. Así mismo, a juicio de las comunidades, de acuerdo a las entrevistas

realizadas por la Procuraduría, en algunas ocasiones no son claros los criterios de selección y priorización de estas obras y se percibe una ejecución desordenada de las mismas.

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

En el Sur de Bolívar se afirma que en el momento de iniciar la formulación del PDET se encontró que había comunidades organizadas y con capacidades y propuestas, lo cual generó, de acuerdo con los actores entrevistados, que a pesar de ser uno de los últimos en comenzar a formularse, fue el primero en finalizar; la gente tiene claro qué necesita.

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, se espera continuar con las mesas de impulso a los PDET que se han realizado en cabeza de la Consejería para la Estabilización y la Consolidación. En el Sur de Bolívar se realizaron 7 reuniones (una por municipio) de socialización con el grupo motor y se acompañaron y facilitaron encuentros municipales con las nuevas administraciones.

Adicional a lo anterior, la ART tiene planeado realizar espacios de formación y participación de delegados para la construcción de la Hoja de Ruta Única, que en el caso de Sur de Bolívar no ha iniciado, y continuar con la realización de espacios de socialización y seguimiento a los PDET. Así mismo, se va a realizar una formación en herramientas de comunicación asertiva. 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 cuanto a la incidencia de los grupos motor en la inclusión de iniciativas de los PDET en los PDT, en general se percibe que el proceso fue efectivo en la medida que los alcaldes han priorizado la inclusión de varias iniciativas en sus planes. Sin embargo, ya en la fase de implementación, no es claro qué papel se le van a dar a estos grupos ni la incidencia que podrán tener en la priorización de la ejecución o revisión de iniciativas. Varios de los entrevistados manifiestan que el proceso de participación se frenó y otros expresan que se incumplió con acompañamiento a procesos participativos en preparación para la implementación. De la misma forma se anuncia participación en la elaboración de la Hoja de Ruta Única pero como no se reporta mayores avances en este instrumento, no es posible identificar aún la efectividad en este proceso.

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, 5³², de los 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 del Sur de Bolívar:

1.2.6.1 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 Mintransporte, INVÍAS y las entidades territoriales.

³²Posteriormente 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 15. Indicadores PMI territorializables sobre vías en la subregión Sur de Bolívar

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance del indicador
1	1.2	1.2.1. Infraestructura Vial	Porcentaje de kilómetros de vías prioritizadas construidos o en mantenimiento en municipios PDET	A.23P	Mintransporte, INVÍAS, Gobernación y alcaldías	Se han viabilizado 4 proyectos de mejoramiento vial. Se priorizaron 2 corredores regionales en la zona. Se ha avanzado en la construcción del Plan Maestro de Estructuración Vial. Está en proceso de aprobación 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.

En el caso de la subregión Sur de Bolívar, el municipio de Arenal recibió un aporte de \$928 millones en el marco del Programa Colombia Rural. Por medio del Plan de Infraestructura de Transporte, se priorizaron 2 corredores regionales por un valor estimado de \$1,3 billones.

Para la selección y priorización de las iniciativas viales se hizo una reunión institucional virtual con los alcaldes municipales, delegados técnicos de las entidades nacionales, territoriales y de cooperación internacional. Además, por esta vía, se adelantaron las capacitaciones correspondientes al manejo de la metodología para priorizar las vías terciarias. Así, a la fecha se entregó la información correspondiente a los municipios de San Pablo, Yondó, Arenal, Simití, Santa Rosa del Sur y Cantagallo (pendiente el municipio de Morales). Para la subregión se han identificado 63 tramos de vías terciarias con una longitud de 968 km.



En conclusión, el MinTransporte reporta que para el PDET Sur de Bolívar, 2 municipios tienen proyectos viabilizados para el mejoramiento de vías terciarias: Yondó con 3 proyectos, y San Pablo 1 proyecto. Ninguno de estos proyectos tiene definido los kilómetros a intervenir.

1.2.6.2 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 del 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 del 100% de los territorios PDET es de 2,38 billones (proyección a 2030). El PMI define 3 indicadores territorializable, de competencia del sector de minas y energía.

Tabla 16. Indicadores PMI territorializables sobre electrificación rural en la subregión Sur de Bolívar

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 298 beneficiarios en el municipio de Morales.
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 200 usuarios del municipio de Arenal 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 200 usuarios del municipio de Arenal 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 como se ha venido focalizando la oferta, es decir, accediendo a fondos concursables a través de proyectos presentados desde las entidades territoriales. Este mecanismo no favorece los territorios PDET y la baja capacidad institucional presentada en la mayoría de estos municipios puede poner en riesgo el cumplimiento de estos compromisos.

Desde la formulación del Plan se ha realizado una inversión por \$4.080 millones que beneficia a 200 usuarios en el municipio de Arenal en la instalación y capacitación de fuentes

no convencionales de energía, y en el municipio de Morales se ha ampliado la cobertura del servicio de energía a 298 usuarios con una inversión de \$6.199 millones.

1.2.6.3 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 17. Indicadores PMI territorializables sobre conectividad rural en la subregión Sur de Bolívar

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 10 centros poblados de 6 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. Para la subregión Sur de Bolívar se reportan avances en una de las 3 estrategias que contempla el Plan: Proyecto Nacional Fibra Óptica. A continuación, se discriminan estos proyectos en cada municipio de la subregión:



Tabla 18. Proyectos PNCR del Sur de Bolívar

Subregión	Municipio	Proyecto que conecta las cabeceras municipales	Nº centros poblados rurales con más de 100 habitantes con acceso comunitario a Internet	Inversión ejecutada 2019 (\$)	Fuente
Sur de Bolívar	Arenal	Proyecto Nacional Fibra Óptica	1	4.894.719,26	Recursos propios
	Cantagallo	Proyecto Nacional Fibra Óptica	1	7.342.078,89	Recursos propios
	Morales	Proyecto Nacional Fibra Óptica	2	1.545.700,82	Recursos propios
	San Pablo	Proyecto Nacional Fibra Óptica	3	13.026.696,59	Recursos propios
	Santa Rosa del Sur	Proyecto Nacional Fibra Óptica	1	2.936.831,56	Recursos propios
	Simití	Proyecto Nacional Fibra Óptica	2	4.195.473,65	Recursos propios

Fuente: MinTic, marzo 2020. Elaboración propia.

En relación con el Proyecto Nacional de Fibra Óptica se está ejecutando en 10 centros poblados de 6 municipios de la subregión, con una inversión de \$33.941.500 millones. El único municipio donde no se están realizando acciones es Yondó.

1.2.6.4 Plan Nacional para la promoción de la comercialización de la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria (PNPCPC)

El MinAgricultura adoptó el Plan Nacional de Comercialización de productos de Economía Campesina, Familiar y Comunitaria por medio de la resolución 0000006 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, 4 de los cuales son competencia de entidades de orden nacional y 1 compartido con las administraciones municipales. Cabe aclarar que solo se va a hacer referencia a 2 de los indicadores territorializables puesto que de los otros 2 no se reportó avance.

Tabla 19. Indicadores PMI territorializables sobre PNCP en la subregión Sur de Bolívar

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

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

El Plan Nacional de Comercialización de productos de Economía Campesina, Familiar y Comunitaria se fundamenta en 4 estrategias: 1) 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 en el reporte del SIPO menciona que “No es posible establecer metas de un número específico de proyectos con centro de acopio en municipios PDET debido a que la ADR trabaja por demanda y no se conoce a futuro cuantas propuestas incluirán centros de acopio. Si bien, los PATR incluyen centros de acopio, la solicitud de los mismos desborda la capacidad institucional” (Departamento Nacional de Planeación, 2020).

Para la subregión Sur de Bolívar, 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 rehabilitados. Asimismo, los recursos de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS) no fueron implementados en ninguno de 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.

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

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

2020). En el PMI se incluye un indicador de alcance territorial a cargo de este Ministerio.



Tabla 20. Indicadores PMI territorializables sobre el PNRD en la subregión Sur de Bolívar

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance del indicador
1	1.2	1.2.2. Infraestructura de Riesgo	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 SIIPO 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 los 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. 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 ADR manifiesta no tener en este momento proyectos en la subregión Sur de Bolívar. 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

- 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 7 acuerdos municipales y una ordenanza departamental que adoptan los Pactos Municipales y el PATR como política de gobierno.
- Se destaca la gestión de la ART para coordinar y convocar a las entidades territoriales y de orden nacional, así como a las agencias de cooperación internacional a las mesas de impulso a los PDET, reuniones que tienen como objetivo identificar y priorizar 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.
- Después de casi 2 años de firmado el PATR de la subregión Sur de Bolívar (el primer PDET que se firmó en el país), todavía no se tiene un plan de implementación consolidado, y los avances de la formulación de la Hoja de Ruta Única en esta subregión son incipientes. Estas demoras tienen un impacto altamente negativo no solo en la pérdida de confianza que se había ganado con el proceso de formulación participativa, sino también en el recrudecimiento de la violencia social y armada que se está presentando en estos municipios 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. Esta ausencia significativa de la gestión de la ART en la subregión está debilitando las relaciones y la comunicación que en algún momento se creó con el proceso participativo. Sin embargo, se tiene planeado intervenir en esta subregión en la Fase 3 de las obras PDET.

- Si se tienen en cuenta que la firma del PATR del Sur de Bolívar fue en agosto de 2018, el avance en la implementación de las iniciativas municipales y subregionales es aún bajo. Se han aprobado 2 proyectos de inversión por 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 8, 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 representan un avance en este sentido. En efecto, de las 1.052 iniciativas que componen el PATR de la subregión Sur de Bolívar, se han identificado 101 proyectos que contribuyen con el cumplimiento de 101 iniciativas. Esto corresponde al 9,6% del total de las 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 y control de información no es posible hacer ejercicios de planeación eficiente o identificar cuellos de botellas, necesidades y oportunidades para la implementación.

3. Participación comunitaria y grupo motor:

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

4. Planes Nacionales Sectoriales

- Solo se han aprobado 5 de los 16³³ 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 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 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.

³³Posteriormente 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, 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 reconciliación, convivencia y construcción de paz 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 no se ejecutaron proyectos del plan 50/51 ni de Obras PDET fases 1 y 2.
- A la ART, canalizar recursos del SGP y el PGN 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 recursos propios de las entidades territoriales.
- 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 Sur de Bolívar, 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.

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 creó los Consejos Territoriales de Paz y el Consejo Nacional de Paz como espacios de participación plural que aportan a la paz. En este sentido, el apartado 2.2.4 del Acuerdo de Paz ordena la creación de un consejo nacional y consejos territoriales para la reconciliación y la convivencia, donde estos últimos tienen el propósito de asesorar y apoyar a los gobiernos territoriales en acciones que mejoren las condiciones de paz, convivencia y reconciliación en los territorios, por lo que es de esperar que puedan aportar a la generación de confianza y tolerancia, así como a la reducción de la estigmatización. Considerando lo anterior, el Gobierno Nacional expidió 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 da cuenta sobre la conformación del

Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, el cual mide la territorialización de esta medida. En otras palabras, este indicador muestra las actividades que cada una de las entidades territoriales hacen para la creación de este consejo o su modificación, si ya existía.

Tabla 21. Indicador PMI territorializables sobre Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia en la subregión de Sur de Bolívar.

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance del indicador
2	2.2	Garantías para la convivencia, reconciliación, tolerancia y no estigmatización	Consejo Nacional de paz, reconciliación y convivencia creado y en funcionamiento	B.142	Oficina del Alto Comisionado para la Paz	Se avanzó en la creación en 6 de 7 municipios. De estos 6, 3 se encuentran en funcionamiento, 1 tiene plan de trabajo y reglamento y otro tiene recursos aprobados para su funcionamiento.

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

En 6 de los 7 municipios que conforman la subregión se reporta un acto administrativo que certifica su creación, con excepción de Cantagallo. De este total, solo la mitad está en funcionamiento (San Pablo, Santa Rosa del Sur y Yondó), mientras que uno tiene un plan de trabajo reglamentado (San Pablo) y aprobado, otro tuvo aprobación de recursos para las vigencias 2017 – 2020 (Simití). En particular, se evidencia que algunos Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia se reúnen de forma periódica y son vistos como espacios de integración de la comunidad, los cuales han sido impulsados desde la institucionalidad. No obstante, no se evidencia articulación con el nivel nacional ni departamental y no todos tienen un dinamismo que genere una incidencia real en las políticas públicas relacionadas con la implementación del Acuerdo de Paz.

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

Asimismo, según la información recolectada los Consejos Territoriales de Paz, Convivencia y Reconciliación en Yondó, Morales y San Pablo se reúnen periódicamente. Igualmente, los consejos son vistos como espacios que permiten la inclusión de toda la comunidad, no solo de los líderes de las organizaciones, quienes son los que están en la mayor parte de los espacios de participación.

Adicionalmente, la Gerencia de Paz de la Gobernación de Antioquia afirma que los Consejos Territoriales de Paz,

Convivencia y Reconciliación han sido impulsados mediante orientaciones en planes de acción, los cuales se trabajan de manera conjunta con la OACP. Pese a estas afirmaciones, no se evidencian iniciativas en los consejos ni actividades de relacionamiento con el Consejo Departamental para ninguno de los municipios.

Así, aunque en el 86% (6) de los municipios de la subregión se creó formalmente el Consejo Territorial de Paz, Convivencia y Reconciliación, no todos tienen el dinamismo que se requiere para generar acciones que aporten a la construcción de una cultura de paz, reconciliación y no repetición. Tampoco se evidencia que se estén desarrollando procesos institucionales que promuevan la cultura de paz y reconciliación.

Entonces, pese a la histórica fortaleza de la subregión del Sur de Bolívar en temas de movilización y participación, los Consejos Territoriales de Paz, Convivencia y Reconciliación no están siendo aprovechados. La información recolectada evidencia que, pese a que los Consejos están conformados formalmente, estos carecen de acciones que tengan un impacto real tanto en la población como en la institucionalidad en temas de paz y reconciliación.

2.2 CONTROL Y VEEDURÍAS

Tanto el control ciudadano como las veedurías en Colombia están reglamentadas y cuentan con años de desarrollo. Esta situación no es desconocida por el Acuerdo de Paz, que no solo reconoce la importancia del control ciudadano en los asuntos públicos, también toma como su función fortalecer lo pactado

para asegurar la transparencia de la gestión pública y el buen uso de los recursos. En este sentido, el Acuerdo de Paz establece una serie de obligaciones para promover, crear, fortalecer y capacitar espacios de control social y veeduría en el territorio.

Para el caso específico del Sur de Bolívar, se reportan veedurías conformadas y que tienen reuniones periódicas, especialmente en Yondó, Morales y San Pablo. Además de estar conformadas, se percibe que las veedurías son promovidas y dan lugar a varias dinámicas positivas dentro de la población. Esto es, involucran a toda la comunidad, permiten la creación de redes sociales, promueven el acceso a la información, empoderan a las comunidades y favorecen la formación de liderazgos efectivos.

Además de lo anterior, se evidencia una evolución en los liderazgos en la subregión, se ha pasado de liderazgos sociales a políticos. En otras palabras, personas que antes eran líderes sociales de los municipios pasaron a ser concejales que tienen como ventaja su conocimiento en la subregión y, en ocasiones, han estado acompañando todo el proceso de posconflicto.

Pese a los avances en temas de participación, persisten algunas barreras propias de las dinámicas de la subregión. Este es el caso de la seguridad, aunque se registran mejores garantías a las personas que hacen control social, se reporta que las amenazas a estas figuras no han cesado.

Adicionalmente, actores institucionales perciben divisiones entre los ciudadanos y las organizaciones, mientras que actores de la sociedad civil plantean problemas de información. En esta línea, se reportan faltas en la información sobre el estado de avance de los proyectos, situación que ha ocasionado desorden

en las reuniones y desconfianza en actores sociales.

Sumado a lo anterior, la información recopilada muestra preocupaciones por el incumplimiento por parte de la institucionalidad. De esta forma, se plantea que la participación no trascendió a la formulación de los PATR, a la vez que, en algunos municipios, como Simití, aseguran que no se han dado las capacitaciones en temas de liderazgos y control social que les fueron prometidas.

Finalmente, las restricciones en la movilidad decretadas por el Gobierno Nacional y gobiernos locales, producto de la situación de emergencia por COVID19, han impedido que se realicen reuniones y se lleve a cabo una participación efectiva. Lo anterior debido a que en la subregión hay problemas de conectividad y poco acceso a la tecnología.

2.2.1 Conclusiones y recomendaciones

A. Conclusiones

- En 6 de los 7 municipios que conforman la subregión se reporta un acto administrativo que certifica su creación, con excepción de Cantagallo. De este total, solo la mitad está en funcionamiento, y mientras que uno tiene un plan de trabajo reglamentado y aprobado, otro tuvo aprobación de recursos para las vigencias 2017 - 2020. En particular, se evidencia que algunos Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia se reúnen de forma periódica y son vistos como espacios de integración de la comunidad, los cuales han sido impulsados desde la institucionalidad. No obstante, 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.

- Las fuentes consultadas reportaron conocer sobre veedurías conformadas, que se reúnen de manera periódica, las cuales son promovidas por la población y dan lugar a dinámicas positivas. Pese a estos avances, se percibe falta de cumplimiento por parte de la institucionalidad en la promoción y fortalecimiento del control ciudadano, divisiones entre ciudadanos y organizaciones, así como problemas de información que dan lugar a desconfianza en las veedurías. A esto se suman problemas de seguridad para las personas que hacen control social.

B. Recomendaciones

- A las Alcaldías y Gobernaciones, convocar a los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia y garantizar los recursos para la implementación de los planes de acción aprobados por estas instancias.
- A MinInterior y la Secretaría de Transparencia, avanzar en el despliegue territorial del plan de apoyo y promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia y su posterior articulación con el plan de formación de veedores y su homólogo con enfoque étnico, de tal manera que se garantice la máxima participación y vigilancia de las comunidades de los territorios a los cuales llega la implementación del Acuerdo de Paz.
- Se insta a la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías y sus respectivas redes departamentales, a profundizar la planeación y el acompañamiento más cercano al territorio a partir de un diagnóstico juicioso de las necesidades,

logros, retos y dificultades del ejercicio del control social de cada uno de los niveles territoriales, reconociendo así la heterogeneidad de las condiciones de la veeduría ciudadana en el país.

3. 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 de Paz 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 de Paz 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.

Tabla 22. Indicadores PMI territorializables sobre Garantías de Seguridad en la Subregión de Sur de Bolívar.

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance del indicador
3	3.3	Pacto Político Nacional	Ruta para la promoción del pacto político nacional creada e implementada	C.243	Ministerio del Interior	Sin información reportada sobre esta subregión PDET
3	3.3	Comisión Nacional de Garantías de Seguridad para el Desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales	Comisión Nacional de Garantías, creada y en funcionamiento	C.402	Presidencia de la República	Sesión territorial de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad prevista en el municipio de San Pablo para el primer semestre de 2020
3	3.3	Investigación, persecución, acusación de las organizaciones y conductas criminales	Cuerpo Élite de la Policía Nacional creado y en funcionamiento	C.248	Ministerio de Defensa Nacional	Despliegue de una comisión permanente del Cuerpo Élite para el sur de Bolívar
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 y priorización de casos referidos al municipio de Montecristo
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 Frente Guillermo Ariza del ELN
3	3.3	Investigación, persecución, acusación de las organizaciones y conductas criminales	Acusaciones sobre imputaciones realizadas	C.429	Fiscalía General de la Nación	Diez órdenes de captura contra cuatro integrantes del Comando Central de ese grupo, tres del Frente de Guerra Darío Jesús Ramírez Castro y tres del Guillermo Ariza por el homicidio del líder social Víctor Trujillo.

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



PROCUREMOS
la paz

Tabla 22. Indicadores PMI territorializables sobre Garantías de Seguridad en la Subregión de Sur de Bolívar.

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance del indicador
3	3.3	Investigación, persecución, acusación de las organizaciones y conductas criminales	Porcentaje de organizaciones criminales judicializadas de las identificadas	C.430	Fiscalía General de la Nación	Una (1) sentencia condenatoria contra el comandante del Frente Guillermo Ariza del ELN (alias 'Osneider') por el asesinato del ex integrante de las FARC, Kevin Andrés Lugo
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. 30 solicitudes de protección realizadas para el departamento de Bolívar. A abril de 2020, tres homicidios reportados de ex integrantes de FARC en el departamento.
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	Sin participantes ni jornadas de autoprotección y autoseguridad reportadas para personas en estos municipios PDET 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 formulación y/o actualización de Planes Integrales de Prevención para Santa Rosa del Sur y Simití
3	3.3	Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (2.1.2.1)	Sistema de Prevención y Alerta para la reacción rápida con enfoque territorial, diferencial y de género, reglamentado e implementado	C.G.2	Defensoría del Pueblo y Ministerio del Interior	Al menos 4 Alertas Tempranas generadas desde 2017. Consumación de riesgos advertidos en alertas tempranas y respuesta institucional insuficiente frente a recomendaciones de CIPRAT

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

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

Entre los principales desarrollos programáticos con alcance territorial se incluyen, entre otros: (i) la reglamentación y despliegue, a través del Decreto 2124 de 2017, del sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia y acción de organizaciones y estructuras criminales de las que trata el Acuerdo de Paz; (ii) la creación y puesta en marcha (Decreto-Ley 895 de 2017) del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política y sus múltiples componentes, (iii) la expedición del Decreto 660 de 2018 por medio del cual se crea y reglamenta el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los territorios; (iv) la creación, puesta en marcha y despliegue territorial de la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General (Decreto 898 de 2017) para el desmantelamiento de organizaciones y conductas criminales previstas en el Acuerdo de Paz; y (v) la creación y funcionamiento de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección al interior de la Unidad Nacional de Protección (Decreto 300 de 2017) con la responsabilidad de adoptar y coordinar medidas relacionadas con la protección de ex integrantes de 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 de Paz y que se entienden a nivel de Gobierno como parte de la implementación de este punto del Acuerdo de Paz, y (iii) aquellos hechos y variables contextuales que se deben considerar al momento de valorar las condiciones de seguridad en los territorios, incluyendo los impactos generados por la presencia (histórica y/o reciente) de grupos al margen de la ley y de economías ilícitas en cada uno de los territorios seleccionados para este ejercicio por parte de la Procuraduría. El ejercicio de seguimiento que se plantea sobre garantías de seguridad tiene en cuenta estas tres dimensiones, si bien mantiene como principal criterio orientador el seguimiento al cumplimiento de los compromisos previstos en el Acuerdo de Paz.

De manera complementaria a estos desarrollos del Acuerdo de Paz, por ejemplo, se relacionan otras medidas como el Programa Integral de Seguridad para lideresas y defensoras de Derechos Humanos creado en junio de 2018 y el Plan de Acción Oportuna de Prevención y Protección para los Defensores de Derechos Humanos, Líderes Sociales, 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.

3.2 EL ESCENARIO DE SEGURIDAD EN EL SUR DE BOLÍVAR TRAS EL ACUERDO DE PAZ

La presencia histórica de grupos armados ilegales en el sur de Bolívar se remonta a la década de los setenta tras la llegada del ELN y las FARC a la zona, a lo que se sumó la entrada de grupos paramilitares hacia finales de la década de los noventa. Durante este periodo y hasta hoy, el ELN ha sido la guerrilla más activa, con mayor presencia en los municipios que componen esta región y uno de los mayores retos para la implementación de las medidas en materia de Garantías de Seguridad.

Después de la firma del Acuerdo de Paz, la confluencia de actores armados en estos municipios ha respondido a la existencia de economías ilícitas como la minería, los cultivos de uso ilícito y la extorsión, y a la importancia de esta zona como parte del corredor estratégico para estos grupos que conecta el Catatumbo con el Urabá antioqueño.

Entre los años 2017 y 2018, con la desmovilización de los frentes de las FARC-EP que hacían presencia en la zona (Frentes 24, 37 y la Compañía Raúl Mahecha en municipios como Yondó, Cantagallo y Simití) y el desarrollo de un proceso de conversaciones con el Gobierno, el ELN avanzó en la búsqueda de copar aquellos territorios dejados por las FARC, cohesionar a sus estructuras y fortalecerlas militar y económicamente en estos municipios (Fundación Ideas para la Paz, 2018).

De acuerdo con la información recogida en entrevistas, estos esfuerzos del ELN se tradujeron en estos últimos años en la rotación de los liderazgos de la organización y como consecuencia, en el despliegue de estrategias más agresivas de control social y territorial y con mayores impactos humanitarios. A la presencia consolidada del ELN a través del Frente de Guerra Darío Ramírez y compañías que hacen presencia en municipios como Arenal, Yondó, Montecristo, Cantagallo, Santa Rosa, Simití, y San Pablo³⁴, se suma el despliegue de estructuras del Clan del Golfo en municipios como Tiquisio y Achí (hacia la Mojana bolivareense a través del Frente Erlín Pino Duarte) y de otros grupos de delincuencia organizada que hacen presencia en centros urbanos y están enfocados en el control de las economías ilícitas. El nivel de confrontación entre estos grupos armados ilegales es relativamente reducido, según lo identificado, en parte porque la disponibilidad de recursos y la distribución en su presencia ha trasladado a un segundo plano los enfrentamientos por control territorial.

Durante los últimos meses de 2019 y primeros de 2020, los hechos de violencia se han intensificado en municipios como San Pablo, Santa Rosa del Sur y Yondó. Tras la firma del Acuerdo de Paz, la Defensoría del Pueblo ha generado al menos 4 alertas tempranas en relación con algunos de estos hechos para los municipios de la subregión PDET de sur de Bolívar:

- AT de Inminencia 021 de 2018: en relación con la población de zona rural de Cantagallo y Yondó, víctima de la expansión del ELN que se traduce en homicidios, amenazas y extorsiones contra líderes sociales (presidentes de Juntas de Acción Comunal y líderes del proceso PNIS), así como en riesgos

³⁴Compañía Héroes y Mártires de Santa Rosa, Compañía Guillermo Ariza, Compañía José Solano Sepúlveda Compañías Alfredo Gómez Quiñonez y Compañía Edgar Amilkar Grivaldos.

contra ex combatientes de las FARC que hicieron tránsito a la vida civil.

- AT de Inminencia 012 de 2019: en relación con algunas veredas del municipio de Santa Rosa del Sur en los cuales se han evidenciado acciones del ELN orientadas al reclutamiento forzado de menores de edad pertenecientes a estas veredas y amenazas contra familiares que intentan denunciar estos hechos.
- AT de Inminencia 019 de 2019: referida a la población de los corregimientos de Micoahumado y Corcovado en el municipio de Morales y a la afectación de sus derechos como consecuencia de la confrontación entre el ELN y la Fuerza de Tarea Conjunta Marte que hace presencia en la zona, además de la situación de riesgo de líderes/as sociales de dichos corregimientos.
- AT 025 de 2020: referida a los municipios del sur de Bolívar, entre ellos, Tiquisio, San Pablo, Simití, Santa Rosa del Sur, Arenal y Morales, y relacionadas con hechos de violencia contra adolescentes y mujeres de nacionalidad venezolana con estatus migratorio irregular, entre ellos, desaparición forzada, desplazamiento forzado, trata de personas y reclutamiento ilícito, como consecuencia de la presencia de grupos armados al margen de la ley como el ELN, el Clan del Golfo y otras organizaciones criminales.

Entre las más de 55 recomendaciones contenidas en estas Alertas Tempranas se destacan las siguientes medidas: (i) fortalecer los dispositivos de seguridad y desarrollar acciones de control territorial por parte de la Fuerza Pública, (ii) fortalecer las capacidades para el esclarecimiento de hechos de violencia presentados contra líderes/as sociales y otras poblaciones en riesgo, (iii) generar medidas de capacitación y otras acciones orientadas a la protección individual y colectiva de líderes/as

sociales y comunitarios, defensores de derechos humanos, integrantes del partido FARC, entre otros, (iv) diseñar rutas de atención y traslado para menores de edad en riesgo de reclutamiento por parte de grupos armados ilegales, (v) implementar programas de capacitación laboral y educación técnica para jóvenes, (vi) activación de planes de contingencia, prevención y retorno y reubicación municipales, (vii) desarrollar acciones de constatación, desminado y educación en el riesgo referidas a la presencia de minas antipersona y otros artefactos explosivos, (viii) medidas de atención humanitaria para población migrante, entre otras.

Conforme a las cifras y testimonios recolectados, los números de homicidios son relativamente menores en comparación con otras zonas de conflicto del país y si bien la naturaleza y alcance de las organizaciones sociales en estos municipios ha contribuido a contrarrestar la acción de grupos armados, en la mayoría de los siete municipios del sur de Bolívar se presentan hechos constantes de violencia y estigmatización contra líderes/as sociales (incluyendo líderes/as del PNIS) y comunidades, que se reflejan desde 2017 en casos de homicidio, amenazas, desplazamientos forzados, extorsión, reclutamiento forzado de menores, restricciones a la movilidad, entre otros.

De manera adicional a los homicidios y otros hechos de violencia presentados en estos municipios en los últimos años, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia reporta la ocurrencia, desde 2017 hasta marzo 31 de 2020, de al menos 6 asesinatos de defensores/as de derechos humanos en municipios como Cantagallo, Morales y San Pablo. Dentro de estos hechos

se presentó el asesinato de Carlota Isabel Salinas, lideresa del municipio de San Pablo e integrante de la Organización Femenina Popular de Colombia (OFP), ocurrido el 22 de marzo.

De igual forma, conforme a los datos de la Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia, desde la firma del Acuerdo de Paz desde 2017 hasta marzo de 2020, un total de 197 ex integrantes de las FARC fueron asesinados, de los cuales 3 ocurrieron en municipios de esta subregión PDET. En este escenario, Bolívar se encuentra entre los departamentos del país en donde se han registrado más amenazas colectivas contra ex integrantes FARC, especialmente a aquellos ubicados en Nuevas Áreas de Reincorporación (NAR).

En la actualidad, diferentes unidades de la Fuerza Pública operan en los municipios del sur de Bolívar, incluyendo tropas de la Segunda Brigada del Ejército como el Batallón de Infantería Mecanizado No. 4 y el Batallón Especial Energético y Vial No. 7, y de la Quinta Brigada como el Batallón de Artillería de Defensa Aérea No. 2 Nueva Granada y el Batallón de Selva No. 48, además del Comando Aéreo de Combate No. 3, el Batallón Fluvial de Infantería de Marina No. 30. Desde febrero de 2019, se encuentra operando la Fuerza de Tarea Conjunta Marte cuya labor se ha concentrado en la desarticulación de organizaciones criminales y en la erradicación de cultivos de uso ilícito en la zona.

3.2.1 El balance territorial sobre la implementación de Garantías de Seguridad

Durante los últimos tres años, desde el nivel nacional se han desplegado diferentes tipos de medidas orientadas a generar condiciones de seguridad y protección para comunidades,

líderes/as sociales y ex combatientes en diferentes regiones del país, esfuerzos en el que se han involucrado múltiples entidades y autoridades del orden nacional, departamental y municipal.

A pesar de los acciones realizadas, a marzo de 2020, de acuerdo con el Mapa de Riesgos de Vulneración de Derechos Humanos que identifica las poblaciones y territorios que deben ser priorizados para la prevención y protección frente a situaciones de riesgo (elaborado por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos en el marco del Decreto 660 de 2018), los departamentos con mayor riesgo de vulneración de derechos humanos en el país son Antioquia, Córdoba, Norte de Santander y Bolívar, en donde municipios del sur de Bolívar como Montecristo, San Pablo y Santa Rosa del Sur son incluidos como parte de los 149 municipios del país valorados con riesgo alto y medio de vulneración de derechos.

En el caso de los municipios de la subregión PDET del sur de Bolívar, el balance desde 2019 respecto a las acciones orientadas a la protección y seguridad de estas poblaciones es el siguiente.

3.2.1.1 Medidas en materia de protección y prevención

De acuerdo con la información recopilada por la Procuraduría, si bien se identifican esfuerzos orientados a la implementación de las medidas previstas en materia de protección y prevención, todavía queda mucho camino por recorrer para el caso de los municipios PDET del sur de Bolívar. Por un lado, la implementación del Decreto 660 de 2018 requiere superar la etapa de socialización y enfocarse en el despliegue de los

diferentes instrumentos que contempla dicho Decreto. Por otro lado, respecto al funcionamiento del Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida (y sus componentes de alertas tempranas y respuesta rápida), la respuesta institucional frente a los escenarios de riesgo identificados ha sido débil e insuficiente en la mayoría de casos. Así mismo, en relación con las medidas de protección dispuestas, a las medidas desplegadas deben sumarse mayores recursos, mecanismos oportunos de valoración y gestión de la protección y esquemas que se adapten mejor a las particularidades de los sujetos en riesgo.

Una revisión sobre lo reportado en varios de estos componentes contribuye a corroborar lo anterior. Respecto a la puesta en marcha del Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios creado mediante Decreto 660 de 2018, el Mininterior reporta el desarrollo de actividades de asistencia técnica a municipios para la inclusión del Programa en la formulación de los Planes Integrales de Prevención a las Violaciones de Derechos Humanos y que incluyeron los municipios de Achí, Carmen de Bolívar, Montecristo, Regidor, Simití y Santa Rosa del Sur en el departamento de Bolívar.

Dicha asistencia incluyó la entrega a estos entes territoriales del modelo de reglamento para el funcionamiento de los Subcomités Territoriales de Prevención, Protección y Garantías de no Repetición, así como de una propuesta para la incorporación de funciones de implementación y seguimiento al Decreto 660 para dichos entes territoriales. De acuerdo con lo reportado por la Gobernación y en municipios como Simití, los componentes del Decreto han sido socializados y actualmente se avanza, por ejemplo, en la construcción e implementación de la ruta

de protección colectiva de Mujeres líderes y defensoras de los Derechos Humanos de los Montes de María, adscritas a La Organización Social “Narrar Para Vivir”, esto último en el marco del Programa Integral de Garantías para Líderes y Defensoras de Derechos Humanos uno de cuyos pilotos territoriales son los Montes de María. Sin embargo, en el resto de municipios PDET, según lo reportado, no se ha socializado ni ha habido participación de la mayoría de entes territoriales en actividades relacionadas con la implementación del Decreto, y tampoco cuentan con recursos destinados para este fin (como es el caso de San Pablo).

Actualmente, la comunidad de Micoahumado (Morales) cuenta con un diagnóstico de riesgo consolidado como resultado de la asistencia brindada por el Mininterior para la formulación de Planes de Prevención y Autoprotección a organizaciones sociales en el territorio. Como parte de ese diagnóstico de riesgo, las afectaciones reportadas por la comunidad incluyeron combates, asesinatos, amenazas, judicializaciones, estigmatizaciones por parte de actores armados, campos minados, restricciones a la movilidad y reclutamiento de menores. Para el año 2020 y como paso siguiente dentro de esta ruta, se tiene previsto aprobar el Plan Integral de Prevención de esta comunidad. Así mismo, aunque se realizaron actividades de asesoría a entidades territoriales respecto a la conformación de instancias territoriales del sistema nacional de DDHH y DIH, como son los comités de derechos humanos y los consejos de paz, reconciliación y convivencia, para el caso del departamento de Bolívar, dichas actividades fueron reportadas solo para el caso de la Gobernación y el municipio de Carmen de Bolívar.

Las medidas reportadas sobre la implementación del Decreto representan un paso en la dirección correcta para su aterrizaje en el territorio, aun y cuando, desde la perspectiva de entidades y actores del nivel nacional y territorial, dicho aterrizaje debe superar la etapa de socialización y afianzarse a través de acciones y mecanismos concretos de prevención, seguridad y protección a comunidades y organizaciones en estos territorios, la formulación y seguimiento a la implementación del protocolo para la protección de territorios rurales, actividades de denuncia y otras acciones orientadas a impulsar componentes como el de los promotores comunitarios de paz y convivencia.

En relación con esta subregión PDET, al igual que aquellas otras priorizadas para el seguimiento al Acuerdo de Paz por parte de la Procuraduría, la Defensoría del Pueblo ha señalado que la gestión institucional respecto a las recomendaciones remitidas a través de las Alertas Tempranas ha sido insuficiente, en tanto se han exacerbado los escenarios de riesgo y se han identificado falencias respecto a las medidas de protección y prevención requeridas. Bajo este mismo concepto, se señala que el rol de las autoridades locales ha sido débil, más allá de las limitaciones presupuestales que estos municipios (todos son de categoría sexta) presentan, así como se reclama con urgencia mayor acción de las entidades del nivel nacional para el despliegue de medidas de acceso a la justicia, de respuesta coordinada y oportuna a las recomendaciones de las Alertas Tempranas y de prevención respecto a hechos como el reclutamiento forzado, el desplazamiento y el confinamiento.

Respecto a las alertas tempranas emitidas en el año 2019, la Defensoría destaca los avances en la movilización de las autoridades locales respecto a la Alerta Temprana 021, si bien subraya un cumplimiento parcial de las recomendaciones al

identificar la persistencia del escenario de riesgo, particularmente en zona rural de Cantagallo y Yondó, expresado en amenazas en contra de líderes/as, el reclutamiento forzado, el uso de MAP – MUSE y AEI y otras acciones de control social que, en suma, reclaman de una mayor coordinación de acciones nación-territorio. Frente a la Alerta Temprana 012-019, los riesgos advertidos se materializaron por medio del uso de menores de edad por parte del ELN y de amenazas contra líderes/as sociales, a pesar de los esfuerzos de la alcaldía de Santa Rosa, las unidades de Fuerza Pública y el ICBF.

Conforme a información complementaria recogida por la Procuraduría, la efectividad de las medidas derivadas del componente de respuesta rápida a las Alertas Tempranas generadas en los municipios de la subregión PDET, sigue dependiendo de la posibilidad de lograr traducir dichas medidas en acciones más concretas y de impacto estratégico, en lograr el compromiso de las autoridades locales para su implementación y en fortalecer las capacidades técnicas y operativas de autoridades municipales y otros actores para gestionar recursos e implementar medidas acordes con los riesgos identificados.

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 los siete municipios PDET del sur de Bolívar; de estos municipios, se reporta un total de siete víctimas de MAP/MUSE para el periodo que cubre de enero de 2019 a mayo de 2020, distribuidas así: Arenal (2), Morales (1), San

Pablo (3) y Santa Rosa del Sur (1). Respecto a esta subregión, es necesario ampliar e intensificar las labores de desminado humanitario, de emergencia y de educación en el riesgo de minas, pues actualmente solo Cantagallo ha sido priorizado para el desarrollo de este tipo de acciones.

En relación con otras medidas en materia de seguridad y protección, 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. Para el nivel territorial, entre las actividades relacionadas con el PAO durante 2019 se incluyen los ejercicios de consolidación de una Ruta Única de Atención Territorial para la coordinación interinstitucional en aquellas zonas priorizadas por el PAO, ejercicios que han involucrado a municipios de Bolívar como Cartagena o algunos de los Montes de María, sin involucrar, hasta el momento, a aquellos ubicados en el sur del departamento.

Por su lado, la Unidad Nacional de Protección (UNP), a través de un enlace territorial para el departamento de Bolívar, ha reportado la recepción y gestión de solicitudes de protección que se ha traducido en el despliegue de esquemas de protección duros y blandos, especialmente para líderes/as sociales, líderes/as comunitarios, ex candidatos a cargos públicos y ex combatientes de las FARC, ubicados en municipios como San Pablo, Simití y Yondó. En el caso de ex combatientes de las

FARC, el número de solicitudes de protección realizadas en el departamento ha sido de 30 solicitudes para el periodo 2017-2020. Respecto a la valoración y aprobación de medidas de protección en el nivel territorial, según lo recogido, acciones estratégicas como la realización de sesiones del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM) a nivel territorial que han sido reportadas en otras zonas de conflicto del país, son reclamadas para esta subregión PDET.

De acuerdo con la información recolectada por la Procuraduría, uno de los mayores retos en materia de protección y prevención en el sur de Bolívar se refiere a la situación de los líderes/as que participan en el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). Con el propósito de aterrizar algunas de las medidas previstas en el Plan de Articulación de acciones de seguridad para la población objeto del PNIS, desde el nivel nacional se han impulsado sesiones territoriales de trabajo entre instituciones y comunidades en municipios como Barrancabermeja durante el último trimestre de 2019. Sin embargo, la situación de riesgo de esta población, y que incluye a presidentes de Juntas de Acción Comunal y ex mandos medios de las FARC, persiste en municipios como San Pablo, Santa Rosa del Sur y Yondó, como consecuencia de la oposición del ELN al proceso de sustitución, de la débil e intermitente respuesta institucional asociada al PNIS, de la estigmatización de estos líderes/as por parte de actores armados y de la oposición de las comunidades a actividades de erradicación por parte de la Fuerza Pública que se han adelantado durante el último año.

Respecto a la protección y seguridad de ex combatientes, de acuerdo con la Alta Consejería para la Estabilización y

Consolidación, a nivel nacional se han generado varias medidas de refuerzo, entre ellas, la generación de diversas instancias para el seguimiento y prevención de hechos contra ex combatientes (Mesa Interinstitucional, Mesa Tripartita, Instancia Tripartita de Protección y Seguridad, etc.); la creación de un Centro Integrado de Información (CI2DES) para fortalecer la investigación judicial sobre casos de homicidios o amenazas; la intensificación del monitoreo y alerta sobre riesgos para esta población a través de la Defensoría del Pueblo; la reducción de los tiempos de atención de solicitudes por parte de la UNP; la realización de jornadas de autoprotección y autoseguridad, entre otras. No obstante, salvo algunas medidas acordadas en jornadas territoriales de la Mesa Interinstitucional creada para estos propósitos, de acuerdo con la Consejería, no se han contemplado medidas diferenciadas para los municipios de esta subregión PDET, si bien algunos de ellos han sido priorizados en el marco de las medidas anteriormente descritas.

Acciones en materia de seguridad y protección desplegadas alrededor del NAR ubicado en Yondó han sido valoradas positivamente, según la información recolectada, gracias a la presencia de la Fuerza Pública y a los dispositivos de seguridad empleados. Sin embargo, varias entidades y actores territoriales insisten en la necesidad de fortalecer las medidas de protección y seguridad de los ex combatientes de las FARC que se encuentran en éste y otros municipios, lo cual incluye la implementación del esquema de protección colectivo ya aprobado para la población del NAR, la atención de las más de 50 personas que se encuentran dispersas en el territorio (la mayoría en zona rural) y de aquellas personas que participan en el PNIS, además de la disposición de mayores recursos para la implementación de esquemas de protección y la ampliación de los dispositivos y acciones adelantadas por unidades de la Fuerza Pública.

De manera general, conforme a lo reportado por entidades y actores en el territorio, persisten varios desafíos asociados a la generación de medidas individuales y colectivas de protección para población en riesgo de estos municipios: (i) escenarios complejos de riesgo que desbordan la capacidad de entidades como la UNP para atender las solicitudes de protección, (ii) falta de personal administrativo de la UNP para atender, gestionar y conformar esquemas de protección, (iii) falta de información precisa respecto a la activación y alcance de la ruta de protección y el acompañamiento oportuno de personerías municipales y otros actores respecto a este proceso, (iv) tiempos prolongados en el procesamiento y respuesta a las solicitudes de protección, y (v) generación de esquemas de protección no acordes con los perfiles de los solicitantes o con los entornos rurales en los que la mayoría de estas personas permanecen.

3.2.1.2 Medidas en materia de investigación y desarticulación de organizaciones criminales

A la luz de la información recopilada por la Procuraduría, se han identificado esfuerzos importantes orientados a la desarticulación de actores armados que representan los principales factores generadores de riesgos para los municipios PDET, aun y cuando persisten retos respecto a la necesidad de mejorar las capacidades institucionales para ampliar la acción estatal sobre otros grupos criminales con presencia en estos municipios y mejorar la coordinación entre el nivel nacional y territorial para el despliegue oportuno y efectivo de las acciones previstas.

Durante 2019, instancias de la Comisión Nacional de Garantías



PROCUREMOS
la paz

de Seguridad (CNGS) sesionaron en 15 oportunidades 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 a través de la convocatoria de diversos actores del territorio. Para el año 2020, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz tiene previsto realizar una sesión territorial de la CNGS en el municipio de San Pablo, con la cual se espera consolidar un diagnóstico y medidas de mayor precisión para contrarrestar la acción de organizaciones criminales que hacen presencia en el sur de Bolívar.

Vale la pena anotar que, en el marco de estas medidas, como resultado derivado de la última sesión de la CNGS adelantada en Bogotá el 8 de enero de 2020, se anunció la decisión de impulsar la articulación de esta instancia con otras políticas adoptadas por el Gobierno Nacional con impacto territorial como el Plan de Acción de Oportuna (PAO), la Política de Seguridad y Defensa, la Política de Convivencia y Seguridad y la Política Pública de Protección Integral y Garantías creada en diciembre de 2019, hecho que respondería a la solicitud de autoridades y otros actores del territorio respecto a la coordinación de las diferentes iniciativas existentes en materia de seguridad y protección para estos municipios y su población.

En materia de investigación y desarticulación de organizaciones criminales, desde 2017, la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación ha reportado acciones a nivel territorial orientadas a la desarticulación de las organizaciones criminales que atentan contra defensores/as de

derechos humanos y ex integrantes de las FARC, a través de equipos itinerantes, territoriales y recientemente, con Fiscales Regionales. Como parte de ese trabajo, se destacan los logros alcanzados en materia de esclarecimiento de crímenes contra ex combatientes y defensores/as en territorios rurales complejos que incluyen municipios del sur de Bolívar como Montecristo. De acuerdo con el trabajo de los equipos territoriales y su diagnóstico respecto a los casos de mayor victimización contra la población priorizada, existen actualmente 11 proyectos de investigación en relación con estos casos, uno de los cuales se relaciona con el municipio de Montecristo y los hechos de violencia de responsabilidad del Frente Guillermo Ariza del ELN.

Entre los avances en la labor de la Unidad para el sur de Bolívar, se destacan las acciones respecto al esclarecimiento de los homicidios de una persona en proceso de reincorporación y 2 defensores de derechos humanos sucedidos tras la firma del Acuerdo de Paz, lo que ha derivado en la generación de una sentencia condenatoria contra el comandante del Frente Guillermo Ariza del ELN (alias 'Osneider') por el asesinato del ex integrante de las FARC, Kevin Andrés Lugo, en febrero de 2018, y la generación de 10 órdenes de captura contra cuatro integrantes del Comando Central de ese grupo, tres del Frente de Guerra Darío Jesús Ramírez Castro y tres del Guillermo Ariza por el homicidio del líder social Víctor Trujillo.

Como parte de las capacidades desplegadas para la desarticulación de estructuras criminales, existe actualmente una comisión de carácter permanente del Cuerpo Élite de la Policía Nacional para el sur de Bolívar, con el propósito de combatir a aquellos grupos armados que controlan las rentas

del narcotráfico y de la minería ilegal en esa zona del país y que son los principales responsables de hechos de violencia contra líderes/as sociales, defensores de derechos humanos y otros grupos poblacionales.

3.2.2 Conclusiones y recomendaciones

A. Conclusiones

- En los municipios del PDET Sur de Bolívar, de acuerdo con la información recolectada por la Procuraduría, se han desplegado diferentes medidas institucionales en materia de seguridad y protección que han buscado contrarrestar las acciones e impactos de grupos armados al margen de la ley que tienen presencia en estos municipios, particularmente del ELN. Sin embargo, como consecuencia de la presencia histórica de estos grupos, del valor geoestratégico de estos municipios y de la vigencia de economías ilícitas alrededor de los cultivos de uso ilícito, de la minería y de otras rentas como la extorsión, la acción de estos grupos desborda el efecto de medidas desplegadas por parte de entidades nacionales, autoridades civiles y de fuerza pública para atender las necesidades de seguridad y protección de los líderes/as, ex combatientes de FARC y comunidades que habitan en este territorio.
- Tal y como lo registra el Índice de Riesgos de Vulneración a los Derechos Humanos construido en función del Decreto 660 de 2018, como resultado de las condiciones de vulnerabilidad de estos municipios, de la presencia arraigada de actores armados como el ELN y de la débil capacidad institucional local, municipios del Sur

de Bolívar como Montecristo, Santa Rosa del Sur y San Pablo son catalogados con riesgo alto (1) y medio (2) de vulneración de derechos respectivamente, escenario que se ve reflejado en hechos como homicidios, amenazas, desplazamiento forzado, extorsión, reclutamiento forzado de menores, restricciones a la movilidad y estigmatizaciones de comunidades y sus líderes/as. Buena parte de las medidas identificadas para enfrentar esta situación, si bien tienen efectos puntuales, requieren de mayor articulación y recursos, así como de concreción y adaptación a los tipos de riesgos identificados y a las necesidades y particularidades del territorio y sus poblaciones.

- Los principales retos relacionados con la implementación y efectividad de las medidas de Garantías de Seguridad para la subregión PDET del sur de Bolívar son: (i) la presencia arraigada del ELN en la mayoría de municipios del sur de Bolívar, (ii) mayor coordinación y eficiencia entre las medidas que comprende el Acuerdo de Paz en materia de protección, prevención e investigación con acciones desplegadas en territorio respecto al control territorial y seguridad, (iii) la ampliación y generación de esquemas de protección individual y colectiva adaptados a las particularidades del territorio y las personas objeto de dichas medidas, (iv) la gestión de mayores recursos y compromisos de autoridades locales con la implementación de medidas orientadas a la seguridad, prevención y protección en estos municipios, (v) la identificación y operativización de medidas de mayor impacto estratégico para contrarrestar la acción de grupos armados en estos municipios, y (vi) la ampliación y fortalecimiento de las medidas previstas en el Acuerdo de

- Paz y otras complementarias a la totalidad de los municipios de la subregión PDET en donde se han identificado riesgos en materia de seguridad.
- En línea con lo ya planteado por la Procuraduría en su primer informe al Congreso de 2019 sobre el avance en la implementación del Acuerdo de Paz, la recomposición de grupos armados tras la salida de las FARC-EP, la falta de garantías de seguridad para líderes sociales y defensores/as, y la descoordinación entre los diversos niveles de gobierno frente a la prevención y protección, son factores presentes en los municipios de la subregión PDET del sur de Bolívar que amplifican los riesgos identificados en esta zona y superan la respuesta institucional prevista frente la protección y seguridad de las comunidades y sus líderes/as.

B. Recomendaciones

A la Oficina del Alto Comisionado para la Paz:

- Avanzar en el despliegue de la sesión territorial de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS) previstas para esta subregión PDET, de manera que se logre un diagnóstico más preciso sobre el accionar e impacto de estructuras criminales en estos municipios y se facilite, de manera eficiente y coordinada, la generación de medidas en materia de seguridad y protección ajustadas a las realidades de este territorio y sus poblaciones.
- Ampliar e intensificar las labores de desminado humanitario, de emergencia y de educación en el riesgo de minas para la totalidad de municipios de esta subregión PDET.

Al MinInterior,

- Ampliar los ejercicios de asistencia técnica a entidades territoriales para la formulación de los Planes Integrales de Prevención e impulsar la implementación de otros componentes del Decreto 660 de 2018 y su articulación con otras medidas y mecanismos existentes en materia de seguridad y prevención en aquellos municipios del sur de Bolívar que presentan riesgo alto y medio según el Índice de Vulneración de Derechos Humanos generado en el marco de este Decreto.
- En línea con lo planteado por el Decreto 2124 de 2017, fortalecer la coordinación y seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones emitidas en el marco de las CIPRAT y las Alertas Tempranas correspondientes a los municipios del sur de Bolívar, priorizando aquellas medidas que responden con mayor precisión a los riesgos identificados en cada uno de estos municipios.
- Avanzar en la gestión de mayores recursos y en los procesos de capacitación a servidores públicos del nivel territorial encargados de responder al contenido de las recomendaciones emitidas en el marco de las CIPRAT.
- 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 y diferenciadas en materia de protección acordes a las necesidades y particularidades de las poblaciones en situación de riesgo en los municipios de esta subregión PDET.
- Gestionar mayores recursos orientados a la ampliación de la capacidad de la Unidad Nacional de Protección en relación

con la recepción, trámite e implementación de medidas de protección individuales y colectivas para los municipios de esta subregión PDET.

Al Mindefensa,

- Avanzar en el fortalecimiento de capacidades y acciones de la Fuerza Pública, en coordinación con entidades y autoridades del nivel nacional y territorial, de manera que se atiendan las necesidades en materia de seguridad, prevención y protección para todos los municipios PDET del sur de Bolívar (a nivel urbano y rural), y de manera diferenciada para poblaciones en situación de riesgo (líderes/as, participantes PNIS, entre otros).
- Conforme a lo previsto en mecanismos como el Plan de Acción Oportuna (PAO) y a la Directiva 002 de 2017 de la Procuraduría, impulsar campañas y acciones a nivel territorial orientadas a combatir la estigmatización contra líderes/as sociales y defensores/as de derechos humanos en los municipios del sur de Bolívar.
- Promover la participación de las unidades de Fuerza Pública con jurisdicción en cada uno de los municipios de la subregión PDET, en la formulación y/o actualización de los Planes Integrales de Prevención que realizan las autoridades municipales y departamentales.

A la Fiscalía General de la Nación,

- Fortalecer el trabajo de la Unidad Especial de Investigación para la totalidad de municipios de la subregión PDET, avanzando en el esclarecimiento de hechos de violencia y la desarticulación de estructuras criminales presentes en estos municipios, 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 del departamento,

- Avanzar en los procesos de formulación y actualización periódica de los Planes Integrales de Prevención.
- Gestionar mayores recursos técnicos y operativos para impulsar el cumplimiento de las recomendaciones previstas en las CIPRAT con relación a los municipios del sur de Bolívar, así como otras medidas orientadas a contrarrestar los factores de riesgo identificados en estos municipios.
- Fortalecer la gestión institucional orientada a la implementación de medidas previstas en el Decreto 660 de 2018, en particular aquellas relacionadas con el fomento de condiciones para la convivencia y la prevención en el territorio, la prevención y la superación de la estigmatización de organizaciones y comunidades en los territorios y la aplicación del protocolo de protección para territorios rurales.



PROCUREMOS
la paz

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 del Sur de Bolívar, 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 23. Indicadores PMI territorializables sobre el PNIS en la Subregión de Sur de Bolívar.

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance del indicador
4	4.1	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito -PNIS, creado e implementado	D.265	Dirección la Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito- ART	PNIS creado y en implementación en 3 municipios de la subregión.
4	4.1	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)	Porcentaje de territorios priorizados con acuerdos colectivos suscritos para la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito	D.266	Dirección la Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito- ART	De los 6 municipios donde se firmaron acuerdos colectivos, se individualizaron en 3 municipios de la subregión.
4	4.1	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)	Porcentaje de familias vinculadas al PNIS, con acuerdo de sustitución y no resiembra cumplido, con servicio de apoyo financiero para asistencia alimentaria entregado	D.279	Dirección la Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito- ART	A 31 de marzo de 2020 se han realizado la totalidad de pagos a 1.644 familias beneficiarias de la subregión (59% del total de cultivadoras y no cultivadoras)
4	4.1	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)	Porcentaje de familias vinculadas al PNIS, con acuerdo de sustitución y no resiembra cumplido, que cuenten con servicio de apoyo financiero para proyectos de autosostenimiento y seguridad alimentaria	D.280	Dirección la Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito- ART	A 31 de marzo de 2020 se reportan apoyos a 1.751 familias beneficiarias de la subregión. (63% del total de cultivadoras y no cultivadoras)
4	4.1	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)	Porcentaje de familias vinculadas al PNIS, con acuerdo de sustitución y no resiembra cumplido, que cuenten con servicio de apoyo financiero para proyectos de ciclo corto e ingreso rápido	D.281	Dirección la Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito- ART	Sin avance en la implementación de los proyectos de ciclo corto.

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

Tabla 23. Indicadores PMI territorializables sobre el PNIS en la Subregión de Sur de Bolívar.

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance del indicador
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	Sin avance en la implementación de los proyectos de ciclo largo.
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	Dirección la Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito- ART	Según la base de las 760 iniciativas PISDA enviadas a la PGN, Sur de Bolívar tiene 65 iniciativas a 31 de junio de 2020.
4	4.1	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)	Porcentaje de instancias de planeación, seguimiento y coordinación del PNIS con participación de las mujeres	D.G.13	Dirección la Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito- ART	Se tiene reporte de 25 sesiones de las instancias.

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

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

Para el caso concreto de la subregión, la Procuraduría ha identificado que la implementación del PNIS en el Sur de Bolívar se ha limitado a los pagos correspondientes al Plan de Atención Inmediata, con un claro estancamiento en la implementación de proyectos productivos. Esta situación ha generado incertidumbre, zozobra y confusión en las familias que depositaron su confianza en la firma de los acuerdos de sustitución voluntaria.

4.1.1 Acuerdos colectivos e individuales

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

En la subregión del Sur de Bolívar se firmaron acuerdos colectivos en los todos los municipios con excepción de Yondó donde no se registran cultivos de coca. En efecto, se cuenta con acuerdos en Arenal, Cantagallo, Morales, San Pablo, Santa Rosa

del Sur y Simití. En 2016, estos municipios sumaban un total de 3.316 hectáreas de coca, que representaban el 2% (146.000) del total nacional anual. A pesar de lo anterior, solo familias de los municipios de Cantagallo, San Pablo y Santa Rosa firmaron acuerdos individuales para ingresar al Programa, con una línea de base de 2.831 hectáreas, que representaba el 85% del total de la subregión.

Con corte al 31 de marzo de 2020, los municipios de la subregión Sur de Bolívar cuentan con un total de 2.754 familias vinculadas al PNIS de las cuales 2.612 (94%) se encontraban activas, 44 (2%) familias estaban en validación para retiro y 98 (4%) familias suspendidas. Santa Rosa del Sur es el municipio con mayor número de familias beneficiarias con 1.178 familias vinculadas (lo que representa el 42,78% del total de Sur de Bolívar), seguido por San Pablo con 1.003 familias (lo que equivale al 36,42% del total) y luego Cantagallo con 573 familias (representando el 20,80% del total de la subregión).

El municipio de San Pablo es el que cuenta con el mayor número de familias suspendidas (57 familias) y en retiro (29 familias), siendo uno de los temas que más inconformidad ha generado de parte de las familias beneficiarias de la subregión debido a la falta de claridad de las causales y a las demoras en la solución de estas, lo que las deja un estado de incertidumbre respecto a su continuidad dentro del programa, afectando también la entrega de beneficios del Plan de Atención Inmediata.

Cabe señalar que durante la elaboración del presente informe, la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito expidió la Circular 003 de 2020, para dar solución y trámite a la situación

de suspensiones de beneficiarios del PNIS. Aunque inicialmente el plan tenía como fecha límite el 31 de marzo de 2020; la fecha final se ha modificado debido a la contingencia declarada en el territorio nacional por la pandemia del COVID19.

4.1.2 Plan de Atención Inmediata (PAI)

Pagos de asistencia alimentaria inmediata

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

Con corte a 31 de marzo de 2020, el 59% (1.644) de las familias cultivadoras y no cultivadoras de la subregión habían finalizado la totalidad de los pagos, siendo Santa Rosa del Sur el municipio con los mayores avances y San Pablo el que presentó los mayores rezagos pues ninguna familia había pasado del tercer ciclo de pagos. Los retrasos en los pagos son percibidos por la comunidad firmante de los acuerdos como un incumplimiento de parte de la institucionalidad y generan desconfianza y pérdida de motivación relacionada con las expectativas generadas por inicialmente por el PNIS. En entrevistas realizadas por la Procuraduría, algunos beneficiarios no incluidos expresaron sentirse abandonados por el Gobierno Nacional, y mencionaron las constantes exigencias de diferentes documentos previo a cada pago, retrasando los procesos y afectando a las familias económicamente por la ausencia de los recursos necesarios.

Tabla 24. Ciclo de pagos de asistencia alimentaria en la Subregión de Sur de Bolívar.

Municipio	1	2	3	4	5	6
Cantagallo	14	-	2	4	4	547
San Pablo	78	36	833	-	-	-
Santa Rosa del Sur	18	1	1	7	32	1.097
Total	110	37	836	11	36	1644

Fuente: Elaboración propia a partir de información DSCI, con corte a marzo 2020.

En cuanto a las verificaciones realizadas por UNODC, en Cantagallo se reportaron un total de 624 hectáreas en el ejercicio de levantamiento de línea de base, de las cuales se erradicaron voluntariamente 567 hectáreas, lo que implica una diferencia de 57 hectáreas entre las reportadas y las erradicadas. En San Pablo se reportaron un total de 1.119 hectáreas en la línea de base y se erradicaron 544 hectáreas, para una diferencia de 705 hectáreas; y, en el municipio de Santa Rosa del Sur fueron reportadas 1.090 hectáreas y se erradicaron 1.031, lo que implica una diferencia de 59 hectáreas entre las reportadas y las erradicadas (DSCI, Abril de 2020).

Proyectos de seguridad alimentaria, asistencia técnica y proyectos productivos

A marzo 31 de 2020, se contaba con 1.751 familias (63%) cultivadoras y no cultivadoras con algún tipo de asistencia técnica y con 1.749 (63%) con proyectos de seguridad alimentaria. Frente a la consolidación de proyectos productivos,

a pesar de registrarse asistencia técnica tanto en Cantagallo como en Santa Rosa del Sur, la Coordinación Territorial del PNIS indica que para el municipio de Cantagallo quedó pendiente la entrega de algunos insumos para los proyectos de seguridad alimentaria por parte de los proveedores a la Unión Temporal Valle del Río Cimitarra; en Santa Rosa del Sur la Unión Temporal Serranía San Lucas hizo entrega de la totalidad de insumos. En ninguno de los municipios a la fecha de corte de este informe se presentaban avances en materia de entrega de proyectos productivos de ciclo corto y largo.

A pesar de la asistencia técnica recibida en Cantagallo y Santa Rosa del Sur, hasta marzo 31 de 2020 ningún municipio de la Subregión en la subregión contaba con proyectos productivos del PNIS, situación que ha generado una alta preocupación en las familias que han recibido la totalidad de los pagos y no ven ningún avance en la implementación de estos.

4.1.3 Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo - PISDA

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

La Procuraduría identificó que el PNIS no desarrolló una metodología para la formulación de los PISDA y, por el contrario, no partió de una identificación clara de las iniciativas estratégicas para la sustitución y el desarrollo alternativo ni de

los núcleos veredales donde se deberían focalizar.

De 760 iniciativas PDET marcadas con etiqueta PISDA a nivel nacional con corte a 3 de junio de 2020, 65 (9%) correspondían a los municipios PNIS de Cantagallo, San Pablo y Santa Rosa del Sur. Sin embargo, la Procuraduría no cuenta con información veredal que permita establecer si estas llegar permitirán la prestación de bienes y servicios en los territorios que se acogieron al PNIS.

4.1.4 Instancias de participación

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

La Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos reporta un total de 25 sesiones de las instancias participativas del PNIS se dieron en la subregión del Sur de Bolívar (DSCI, Abril de 2020) entre 2017 y marzo de 2020:

Tabla 25. Sesiones de las instancias de participación PNIS del Sur de Bolívar

Municipio	Tipo de evento	Fechas
Cantagallo	CAT	19 de mayo de 2018
Santa Rosa del Sur	CAT	11 de octubre de 2018
Cantagallo	CMPP	6 de junio de 2018
Santa Rosa del Sur	CMPP	25 de junio de 2018
Santa Rosa del Sur	CMPP	31 de julio de 2018
Cantagallo	CMPP	17 de diciembre de 2019
Cantagallo	CMPP	7 de mayo de 2019
San Pablo	CMPP	29 de noviembre de 2019
San Pablo	CMPP	8 de mayo de 2019
Santa Rosa del Sur	CMPP	10 de mayo de 2019
Santa Rosa del Sur	CMPP	29 de noviembre de 2019
Santa Rosa del Sur	CMES	18 de septiembre de 2018
Cantagallo	CMPP y CMES	24 de abril de 2018
San Pablo	CMPP y CMES	25 de abril de 2018
San Pablo	CMPP y CMES	11 de diciembre de 2018
Santa Rosa del Sur	CMPP y CMES	15 de diciembre de 2017
Santa Rosa del Sur	CMPP y CMES	26 de abril de 2018
San Pablo	CMPP y CMES	11 de diciembre de 2017
Barrancabermeja	CAT	27 de septiembre de 2019
Cantagallo	CMPP	17 de diciembre de 2019
Cantagallo	CMPP	7 de mayo de 2019
San Pablo	CMPP	29 de noviembre de 2019

Municipio	Tipo de evento	Fechas
San Pablo	CMPP	17 de diciembre de 2019
Santa Rosa del Sur	CMPP	10 de mayo de 2019
Santa Rosa del Sur	CMPP	29 de noviembre de 2019

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

Según información reportada por las personas beneficiarias del PNIS, los espacios de participación no siempre cumplen con el objetivo para el que fueron definidos según el Decreto 362 de 2018, dado que se han convertido sobre todo en espacios de rendición de cuentas. Llama la atención que, a pesar de las 25 sesiones realizadas, las comunidades perciben los espacios de participación como insuficientes, ya que estos no se traducen en espacios de diálogo, y en esa medida, se está perdiendo la oportunidad de resolver problemas que podrían mejorar la efectividad del Programa y ante todo fortalecer la confianza de la comunidad en la institucionalidad.

4.1.5 Seguridad de los beneficiarios del PNIS

Si bien la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación no reportó información relacionada con la identificación, investigación y judicialización de casos relacionados con víctimas participantes del PNIS en la subregión objeto de estudio (FGN, Abril de 2020), es importante resaltar que a lo largo de las entrevistas realizadas el tema de seguridad de beneficiarios del PNIS fue un tema recurrente.

De esta forma, la Defensoría del Pueblo informó sobre el recrudecimiento del conflicto y los riesgos generados por los grupos armados que históricamente se han opuesto a la sustitución de cultivos ilícitos, que, además de amenazar a las comunidades, se han opuesto y prohibido expresamente que se sustituyan cultivos. A pesar de las amenazas, no se perciben soluciones o acciones concretas orientadas a proteger a las familias que firmaron los acuerdos de sustitución voluntaria.

Por su parte, la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación informó que se está construyendo un "Plan de Articulación de acciones de reforzamiento en seguridad para la población objeto del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos - PNIS", el cual establece los ejes y las líneas de acción que guían el desarrollo de políticas nacionales y territoriales para el mejoramiento de las condiciones de seguridad en los territorios de implementación del programa, y que contempla acciones de articulación interinstitucional; prevención; protección; y de manera transversal, enfoque diferencial y de género, generación de acciones novedosas e inclusión de medidas de base comunitaria pertinentes para la articulación a las rutas; además de acciones para promover la inclusión de enfoque de género y enfoque diferencial. En los ejercicios participativos de construcción del Plan, la Consejería la realización de 2 talleres con la presencia de 25 líderes en Sur de Bolívar.

4.2 PROGRAMAS DE PREVENCIÓN DEL CONSUMO Y SALUD PÚBLICA

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

El PMI contiene un total de 14 indicadores relacionados con 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 26. Indicadores PMI territorializables sobre el programas de prevención del consumo y salud pública en la Subregión de Sur de Bolívar.

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

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

Tabla 26. Indicadores PMI territorializables sobre el programas de prevención del consumo y salud pública en la Subregión de Sur de Bolívar.

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

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- que plantea de cinco ejes:

- Fortalecimiento de los factores protectores frente al consumo de sustancias psicoactivas.
- Prevención de los factores de riesgo frente al consumo de sustancias psicoactivas.
- Tratamiento integral.
- Rehabilitación integral e inclusión social.
- Gestión, articulación y coordinación sectorial e intersectorial.

Según información del Minsalud, la Política se formuló de forma participativa con 33 participantes del departamento de Bolívar de los siguientes grupos de interés: secretaría de salud departamental, Secretaría de Salud Distrital, sociedad civil, líderes comunitarios, Entidades Administradoras de Planes de Beneficios, Empresas Sociales del Estado, la Policía Nacional, el Hospital Naval, Secretaría del Interior, Clínicas y la Procuraduría (Salud, 2020).

Si bien se puede observar una amplia participación del nivel departamental con una mayor representación de Cartagena, no se observa en la información aportada participación de las autoridades de los municipios del Sur de Bolívar con responsabilidades específicas sobre la materia. De hecho, las autoridades del sur del departamento, observan que la implementación de los programas de prevención del consumo se da principalmente en los cascos urbanos, olvidando las zonas

rurales en donde la preocupación es creciente y las acciones son pocas.

En relación con el porcentaje de personas que reciben tratamiento por el consumo de sustancias psicoactivas, el Minsalud reportó que durante 2019 se atendieron 77.449 personas a nivel nacional (con corte a febrero de 2020), del que 53.425 -el 69%- equivale al total de hombres y 23.717 -el 30.6%- equivale al total de mujeres. Sin embargo, y a pesar que se solicitó información de la atención desagregada de forma departamental y municipal, esta no fue aportada por el Minsalud, impidiendo que se analice el nivel de desagregación de la atención recibida por personas a lo largo del país y, específicamente, en la subregión objeto de estudio. Cabe señalar que, de acuerdo con información de la Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas 2019, el departamento de Bolívar cuenta con una prevalencia vida de consumo de sustancias psicoactivas ilegales (entre los 12 y los 65 años) de 2,8%, mientras que la prevalencia nacional es de 9.7%³⁵

Respecto a los Planes de Acción Territorial con prioridades de política de salud mental y consumo de sustancias psicoactivas, el Minsalud informó que durante 2019 asistieron técnicamente a la secretaría departamental de Bolívar en su construcción. Por su parte, la Secretaría Seccional de Salud del departamento de Bolívar reportó que, el 5 y 6 de noviembre de 2019, el Minsalud les asistió técnicamente con el fin de evaluar y hacer seguimiento a los programas, estrategias, acciones o intervenciones de prevención del consumo de sustancias psicoactivas.

En el nivel municipal, Arenal reportó que se ha realizado

³⁵Prevalencia vida: proporción de personas que consumieron una determinada sustancia alguna vez en la vida.

procesos de asistencia técnica coordinados por la Secretaría de Salud Departamental para el abordaje de la dimensión de salud mental y convivencia con el objeto de mejorar la atención en salud de problemas de salud mental y consumo de sustancias psicoactivas. El municipio de Santa Rosa del Sur informó que los lineamientos municipales en relación con el consumo de sustancias tienen en cuenta lo definido en la Ley 1616 de 2013 y la Resolución 4886 de 2016. Sin embargo, en lo que se refiere a la asistencia técnica, el seguimiento y el acompañamiento recibido por la Secretaría de Salud Departamental es insuficiente y preocupa especialmente el incremento del consumo a nivel local.

El municipio de Simití reportó que la asistencia recibida para la formulación e implementación de acciones orientadas a la promoción de la salud en la dimensión convivencia social y salud mental, fue desarrollada según los lineamientos del Minsalud, en el Plan Decenal de salud pública, la Política Nacional de Salud Mental (Resolución 4886 de 2018) y la Política Integral para la prevención y atención del consumo de sustancias psicoactivas (Resolución 089 de 2019).

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

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 cuenta con un total de 13 indicadores para este tema, de los que 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 27. Indicadores PMI territorializables sobre el fenómeno de producción y comercialización de narcóticos en la Subregión de Sur de Bolívar.

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance del indicador
4	4.3	Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos	Estrategias territoriales que permitan el fortalecimiento y articulación de instancias y mecanismos de investigación y judicialización, formuladas	D.297	Ministerio de Justicia y del Derecho	A partir del diagnóstico del proyecto de "Fortalecimiento de la Territorialización de la Política Criminal contra el crimen organizado y efectividad de la Justicia Nacional", en 2020 se realizarán intervenciones para enfrentar focos de violencia causados por estructuras criminales sin incluir a los municipios del Sur de Bolívar.
4	4.3	Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos	Mapeo del delito (informe) de la cadena de valor del narcotráfico, en todos los niveles incluyendo el regional, realizado	D.301	Ministerio de Justicia y del Derecho	No se cuenta con información de informes sobre la Subregión de Sur de Bolívar.
4	4.3	Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos	Estrategia para el fortalecimiento de capacidades de vigilancia y control a insumos y precursores de químicos utilizados frecuentemente en la producción ilícita de drogas, formulada e implementada	D.307	Ministerio de Justicia y del Derecho	Se elaboró la estrategia, pero no se cuenta con los datos territoriales sobre su implementación.
4	4.3	Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos	Acuerdos de cooperación voluntaria con usuarios de sustancias químicas controladas, elaborados	D.308	Ministerio de Justicia y del Derecho	Se elaboraron los acuerdos de cooperación voluntaria con usuarios de sustancias químicas controladas. En su mayoría se trata de personas jurídicas.

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

Tabla 27. Indicadores PMI territorializables sobre el fenómeno de producción y comercialización de narcóticos en la Subregión de Sur de Bolívar.

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance del indicador
4	4.3	Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos	Informes de estudios y protocolos que permitan la identificación de usos, frecuencias y lugares de demanda legal de insumos químicos, realizados	D.387	Ministerio de Justicia y del Derecho	Durante el primer trimestre de 2020 se elaboró un plan de trabajo para la realización del estudio de identificación de usos, frecuencias y lugares de demanda de las sustancias químicas se dirige a la caracterización de la comercialización de las sustancias químicas sin incluir al departamento de Bolívar.

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

Según el Informe de Rendición de Cuentas de 2019, el Minjusticia elaboró el documento de soporte de la formulación del Proyecto de Inversión denominado “Fortalecimiento de la Territorialización de la Política Criminal contra el crimen organizado y efectividad de la Justicia Nacional”, que parte del reconocimiento de la necesidad de fortalecer las capacidades de las entidades del orden local en materia de investigación y judicialización de los fenómenos delictivos asociados a la criminalidad organizada, por lo que tiene por objetivo realizar intervenciones focalizadas en las que se prioricen departamentos y municipios que presentan mayores niveles de violencia, presencia de accionar criminal a nivel de organizaciones y economías criminales.

Por último, en cuanto a la implementación de las estrategias orientadas a abordar el fenómeno de producción y comercialización de narcóticos, el Observatorio de Drogas de Colombia (ODC) reporta importantes incautaciones en 2019 de hoja de coca (6,4 toneladas) y pasta base (2,7 ton) y en menor medida de cocaína (se reportaron 4 kg). El mayor número de incautaciones se dieron en el municipio de San Pablo que concentró el 76 % seguido de Cantagallo que concentró el 18% del total de las incautaciones en la subregión para ese año.

Sumado a lo anterior, la Policía Nacional reportó en 2019, 87 capturas en la subregión para el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, 28 de ellas en el municipio de Santa Rosa del Sur, 23 en San Pablo, 22 en Yondó, cinco en Morales, cuatro en Cantagallo, cuatro en Simití y una en el municipio de Arenal.

4.4 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. Conclusiones

- Frente a la implementación del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, se identifican avances en los componentes de pagos de asistencia alimentaria, asistencia técnica y proyectos de autosostenimiento en los municipios de Cantagallo y Santa Rosa del Sur. No se observan avances en la puesta en marcha de proyectos productivos en ningún municipio, ni en el Plan de Atención

Comunitario ni en el PISDA, que permitan el acceso a servicios públicos sociales para las comunidades para las comunidades beneficiarias del PNIS. Tampoco se ve una articulación entre el PNIS y los componentes de la Reforma Rural Integral en los términos establecidos en el Acuerdo de Paz, teniendo en cuenta que este establece una relación intrínseca entre estos dos puntos.

- Preocupa de forma significativa el atraso en la implementación del Plan de Atención Inmediata en el municipio de San Pablo, que, según la información aportada tanto por la Dirección de Sustitución de Cultivos como por la Coordinación Territorial de Bolívar, se encuentra a mitad de camino con respecto a los avances presentados en Cantagallo y Santa Rosa del Sur.
- Se identifica la necesidad de mayor claridad y comunicación por parte de las autoridades sobre los avances y dificultades del PNIS, sus plazos y sus alcances. Por este motivo, se requiere del continuo funcionamiento de las instancias del Programa.
- Si bien la emergencia sanitaria nacional causada por el COVID19 ha impactado en diferentes niveles a todos los sectores de la población, es importante que la institucionalidad no pierda la comunicación con las comunidades beneficiarias del PNIS, ya que del cumplimiento de los compromisos adquiridos con las familias inscritas en el Programa y de la solución de los casos de las familias suspendidas depende su seguridad alimentaria y la posibilidad de tener recursos económicos provenientes de actividades económicas diferentes al cultivo de hoja de coca.
- Preocupa la situación de seguridad de quienes lideran procesos de sustitución voluntaria en el Sur de Bolívar -específicamente en los municipios de Santa Rosa y

- San Pablo-, ya que, según información de la Defensoría del Pueblo, quienes lideran dichos procesos han visto constreñida su labor por amenazas y oposición directa del ELN. En el futuro cercano la situación podría agravarse ya que la sustitución voluntaria del Sur de Bolívar se puede llegar a ver amenazada por el escalamiento del conflicto armado en la zona, que, además del ELN, tiene presencia de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC).
- En lo relativo al consumo de sustancias psicoactivas no existe suficiente información que permita analizar los avances en este frente. 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 municipios existen acciones que dependen de la importancia que las autoridades territoriales de salud le den, pero no se entiende como una parte de la implementación del Acuerdo.

B. Recomendaciones

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

- Implementar de forma integral el PNIS, asegurando los recursos para el cumplimiento de los acuerdos firmados con las familias de la subregión del Sur de Bolívar. Esto, con especial énfasis en avanzar en los rezagos que tiene el municipio de San Pablo en todo el PAI familiar.
- Promover una construcción y ejecución de PISDA que aseguren la provisión de bienes y servicios para las comunidades en territorios que se acogieron al Programa

- de sustitución, que vayan más allá de la marcación de iniciativas PISDA-PATR. Estos planes deben permitir la provisión de bienes y servicios en estos territorios y por ende, la transformación estructural de estas zonas.
- Promover la constante actividad de las instancias de participación del PNIS, como espacios para la planeación participativa y de información sobre los avances del Programa.
- Promover la formulación e implementación de nuevos modelos de sustitución que permitan que familias que no lograron ingresar al PNIS en los en los municipios de Arenal, Morales y Simití y en los demás municipios con altas densidades de coca, cuenten con alternativas para la erradicación voluntaria de cultivos y de desarrollo alternativo.

Al Minsalud

- Promover 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.
- Actualizar los análisis y metas de los planes de salud de acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas 2019 para el departamento de Bolívar.

5. VÍCTIMAS DEL CONFLICTO



PROCUREMOS
la paz

5. VÍCTIMAS DEL CONFLICTO

5.1 CONTENIDO DEL ACUERDO DE PAZ

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 38 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 de Paz 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 28. Indicadores PMI territorializables de víctimas en la subregión Sur de Bolívar

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance del indicador
5	5.1	Justicia	Jurisdicción Especial para la Paz creada y puesta en marcha	E.338	Ministerio de Justicia y del Derecho	Equipo territorial con sede en Barrancabermeja que ha desplegado en 2019 más de 34 actividades de información, difusión y participación de víctimas y otros sectores y ha apoyado la construcción de 3 informes por parte de víctimas.
5	5.1	Esclarecimiento de la verdad	Comisión para el esclarecimiento de la verdad, creada y puesta en marcha	E.341	Ministerio de Justicia y del Derecho	Equipo macroterritorial de Magdalena Medio que ha desarrollado en 2019 ejercicios participativos de pedagogía, esclarecimiento de la verdad y reconocimiento de víctimas
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 Barrancabermeja y La Dorada con cobertura en subregión PDET. Plan de Búsqueda Regional para el Magdalena Medio, que incluye aquellas desapariciones relacionadas con el antiguo Bloque Magdalena Medio de las FARC-EP, ha realizado acciones humanitarias de recolección de información e identificación de posibles lugares de disposición de cuerpos.
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	5 municipios cuentan con planes de retorno y reubicación formulados, salvo por los casos de Arenal y Cantagallo. A mayo de 2020, solo Morales y Santa Rosa del Sur cuentan con concepto de seguridad favorable.
5	5.4	Reparación colectiva en el fin del conflicto	Sujetos de reparación colectiva con Plan de Reparación Colectiva implementado	E.315	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas	De 4 sujetos de reparación colectiva, 1 en fase de alistamiento, 1 en fase de diagnóstico del daño, 1 en fase de diseño y formulación del Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRC) y 1 en fase de cierre.
5	5.4	Rehabilitación psicosocial	Centros regionales de atención a víctimas con acompañamiento psicosocial, en funcionamiento	E.318	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas	Según lo reportado, no existe un Centro Regional de Atención a Víctimas en los municipios PDET del sur de Bolívar.

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

Tabla 28. Indicadores PMI territorializables de víctimas en la subregión Sur de Bolívar

Punto	Pilar	Estrategia	Indicador	Código indicador	Competencia	Balance del indicador
5	5.4	Procesos colectivos de retornos de personas en situación de desplazamiento y reparación de víctimas en el exterior	Estrategia de fortalecimiento del programa de defensores comunitarios para el acompañamiento a procesos de restitución de tierras, retornos y reubicaciones y de víctimas en el exterior, implementada	E.325	Defensoría del Pueblo	La Defensoría reporta el despliegue de defensores comunitarios en el departamento de Bolívar pero no para los municipios PDET sur de Bolívar.
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	10 esquemas especiales de acompañamiento comunitario en 2019 que incluyeron la entrega de dotaciones y/o materiales de construcción para el mejoramiento de infraestructura social y comunitaria local en los municipios de Santa Rosa (1), Yondó (1), Simití (2) y Morales (6) por un valor total de \$733.521.805.
5	5.4	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	5 planes de retorno y reubicación formulados: Simití, Yondó, Morales, San Pablo y Santa Rosa del Sur.

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

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

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

5.2 ANTECEDENTES DE LA SUBREGIÓN PDET SUR DE BOLÍVAR RESPECTO A LAS VÍCTIMAS

A mayo de 2020, según el Registro Único de Víctimas (RUV), el departamento de Bolívar tiene registradas un total de 676.483 víctimas, de las cuales 414.705 residen en el departamento conforme al último registro de su ubicación. De los 768.228 eventos victimizantes reportados en el departamento, 702.304 corresponden a casos de desplazamiento forzado, 25.703 a casos de homicidio, 18.583 a casos de amenaza y 5.427 a casos de desaparición forzada, por citar las afectaciones de mayor impacto.

Respecto a los municipios de la subregión PDET del sur de Bolívar, el RUV con corte a junio de 2020 reporta un total de 66.622 víctimas registradas relacionadas con 155.814 eventos victimizantes que en su mayoría refieren a casos

de desplazamiento forzado (133.060) y homicidio (5.222); conforme al último registro, de este universo de víctimas de desplazamiento, 64.824 permanecen todavía en estos municipios. Entre los municipios con mayor número de víctimas registradas se encuentran San Pablo, Simití y Santa Rosa del Sur. En términos de reparación colectiva, en los municipios de esta subregión PDET se registran actualmente 4 sujetos de reparación colectiva: el hogar juvenil de Monterrey, las comunidades Monterrey, San Blas, Santa Lucía, San Joaquín y el Paraíso (Cinco Corregimientos), la comunidad de Cerro Burgos en Simití y la comunidad de Micoahumado en Morales.

En el sur de Bolívar, conforme a la información reportada, actualmente se identifican 54 procesos de retorno y reubicación que corresponden a 9 mil hogares con 30 mil personas víctimas de desplazamiento forzado. De los municipios de la subregión PDET, actualmente 5 cuentan con planes de retorno y reubicación y esquemas de acompañamiento comunitario y psicosocial, siendo Arenal y Cantagallo los municipios que no cuentan actualmente con plan.

En relación con el despliegue de las entidades del SIVJNR para los municipios del sur de Bolívar desde el año 2017, se identifican los siguientes hitos. En el caso de la CEV, su despliegue territorial inició en el año 2019 tras la finalización de su periodo de alistamiento en noviembre de 2018. Como parte de este despliegue, se creó la macroterritorial del Magdalena Medio que cubre 44 municipios de la zona y que cuenta con una Casa de la Verdad en los municipios de Barrancabermeja y Aguachica (Cesar) y los respectivos enlaces territoriales. A su vez, la JEP llega al Magdalena Medio a mitad del año 2017, luego de la decisión de la Secretaría Ejecutiva de dicha entidad de desplegar 12 enlaces territoriales por el país, uno de ellos para esta región

que impulsaría, desde ese momento, actividades de pedagogía, difusión y relacionamiento institucional. Desde el año 2018, una vez elegida la magistratura y tras algunos avances normativos, la entidad empieza a ampliarse a través del fortalecimiento del departamento de atención a víctimas, del Sistema Autónomo de Asesoría y Defensa a comparecientes ante la JEP, entre otras dependencias de la entidad.

Para el caso de la UBPD, su despliegue territorial previó la activación de 17 enlaces territoriales ubicados en distintas regiones del país, de los cuales 10 enlaces harían parte de una primera fase de despliegue que incluiría a la región del Magdalena Medio. La sede de la UBPD para esta zona se encuentra ubicada en el municipio de Barrancabermeja e inició sus funciones en el mes de mayo de 2019. Este equipo, que también cuenta con una oficina satelital en La Dorada (Caldas), tiene jurisdicción en 53 municipios correspondientes a siete departamentos, incluyendo el sur de Bolívar y Antioquia.

5.3 BALANCE TERRITORIAL RESPECTO A LAS ENTIDADES DEL SIVJNR

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

A través del equipo de la Macroterritorial Magdalena Medio y de la Casa de la Verdad ubicada en Barrancabermeja, la CEV ha avanzado desde 2019 en el desarrollo de ejercicios pedagógicos para el posicionamiento de la entidad y la generación de confianza con las comunidades. También ha avanzado en la

construcción de mapas de vientos para perfilar una línea de tiempo e identificar actores estratégicos del territorio para su misionalidad; y en la elaboración de diagnósticos participativos con actores y comunidades para la recolección de información relacionada con los objetivos misionales de la CEV, además de la construcción de una ruta de investigación conforme a los hallazgos preliminares de los diagnósticos y el mapeo realizados.

Para el caso particular de los municipios de la subregión PDET Sur de Bolívar, el relacionamiento con las víctimas se ha impulsado a través de las mesas municipales de víctimas y los consejos municipales de paz de San Pablo, Morales y Yondó, por medio de los cuales se han identificado acciones y acuerdos de convivencia que cuentan con la participación de víctimas. De manera articulada con las otras entidades del Sistema, se han realizado actividades de pedagogía y conmemoraciones a las víctimas en relación con hechos victimizantes como las masacres del 16 de mayo de 1998 y el 4 de octubre de 2001. A marzo de 2020, la Macroterritorial reportaba un total de 271 entrevistas realizadas a víctimas, 13 entrevistas colectivas y una historia de vida.

Algunas de las dificultades reportadas respecto al despliegue territorial de la CEV en estos territorios están asociadas a retrasos en la recolección, análisis y contrastación de la información, la asimilación de metodologías para el cumplimiento de objetivos misionales, además de las restricciones operativas para poder llegar a las comunidades y territorios donde históricamente se concentró el conflicto armado. Para el año 2020, la Comisión tenía previstas acciones a nivel territorial orientadas al análisis de información para la identificación de patrones y contexto explicativos, la promoción del diálogo social en materia de

reconocimiento, convivencia y no repetición y el desarrollo de acciones de comunicación masiva.

En materia de diálogo social, víctimas del sur de Bolívar han participado en actividades que promueven el reconocimiento a las mujeres y personas LGBTI víctimas de violencias sexuales en el conflicto armado, en la actividad realizada en Cartagena en junio de 2019 y en el cuarto Diálogo para la No Repetición realizado en noviembre de 2019 en Barrancabermeja, en el que participaron organizaciones sociales del Magdalena Medio como la Asociación Campesina del Valle del Río Cimitarra – ACVC.

De manera particular, la CEV se encuentra trabajando con la comunidad de Micoahumado (Morales) en la construcción de un acuerdo de convivencia que busca construir condiciones para la protección de la vida y el relacionamiento pacífico de las comunidades, en un contexto en el que la presencia de actores armados en el municipio se ha traducido en el deterioro del tejido social y la estigmatización de comunidades y líderes/as de la zona. En relación con procesos de reconocimiento a la dignidad de las víctimas y otras actividades relacionadas con esta población, si bien el reporte de la entidad para esta zona requiere de mayor alcance y precisión en la información, la CEV da cuenta de la participación de 5 víctimas provenientes del departamento de Bolívar en el reconocimiento a la persistencia de las mujeres y familias buscadoras de personas desaparecidas, realizada en el ciudad de Pasto en agosto de 2019; la participación de una víctima de Bolívar en el reconocimiento de los impactos del conflicto armado en niños, niñas y adolescentes celebrado en Medellín en noviembre de 2019; y la participación de 8 víctimas

del departamento en el reconocimiento de los impactos a las poblaciones campesinas en el marco del conflicto armado celebrado en Cabrera (Cundinamarca) en diciembre de 2019.

Como parte de su trabajo, la CEV ha registrado situaciones de riesgo de víctimas en Yondó, San Pablo, Morales y de colectivos como las organizaciones mineras y la Comisión de Interlocución del Sur de Bolívar, quienes han restringido su participación en las actividades de la Comisión como consecuencia de la presencia de actores armados en la zona. La CEV ha realizado gestiones con autoridades competentes frente a casos específicos de riesgo presentados en Yondó, amenazas presentadas en el municipio de San Pablo (más de 20 asesinatos presentados en el municipio en los últimos meses) y otros hechos asociados en el sur de Cesar.

Conforme la información recolectada por la Procuraduría, a la fecha, los principales retos identificados en relación con el cumplimiento de la misionalidad de la CEV comprenden: (i) la ampliación de espacios de aporte a la verdad que incluyan a víctimas de la totalidad de municipios PDET y a otros actores como la Fuerza Pública, empresarios y comparecientes ante la JEP, (ii) la gestión de medidas institucionales que posibiliten la participación segura de víctimas y otros actores teniendo en cuenta los escenarios de riesgo presentes en el territorio, (iii) el fortalecimiento de acciones pedagógicas y de acompañamiento que permitan la participación de comparecientes ante la JEP, y (iv) el impulso a medidas en materia de convivencia y el seguimiento a los procesos iniciados con actores institucionales y no institucionales respecto a la no repetición del conflicto armado.

5.3.2 Jurisdicción Especial para la Paz

A través de los equipos de trabajo desplegados desde Barrancabermeja para cubrir, entre otras zonas, los municipios del Sur de Bolívar, se reportaron durante el 2019 las siguientes actividades. El Departamento de Gestión Territorial adelantó más de 75 espacios de relacionamiento institucional orientado a facilitar la actividad judicial de las salas de justicia y el Tribunal para la Paz, así como acciones de apoyo para articular la intervención territorial de la Secretaría Ejecutiva en coordinación con el Departamento de Atención a Víctimas y del Sistema Autónomo de Asesoría y Defensa. Adicionalmente, se adelantaron 34 actividades de difusión sobre los alcances del Sistema y de la JEP que contaron con la participación de 1.160 personas. El Departamento de Atención a Víctimas reportó un total de 133 víctimas asesoradas para los municipios del Magdalena Medio, al igual que ejercicios de asesoría a ex combatientes y comparecientes por parte del Sistema Autónomo.

La participación de las víctimas para el caso del Magdalena Medio se refleja, según lo reportado, a través de tres rutas. En primer lugar, a través de acciones de difusión y pedagogía sobre los alcances del SIVJRN con énfasis en la JEP y los mecanismos de participación de las víctimas por medio de metodologías flexibles que permitan la comprensión de la labor de la JEP. En el marco de estas actividades, la JEP reportó la participación de 1.160 personas que participaron en estas actividades para los municipios del Magdalena Medio. En segundo lugar, la participación de víctimas se ha materializado a través del apoyo a las solicitudes de acreditación de víctimas, que para el caso

del Magdalena Medio, se ha referido a las víctimas relacionadas con el caso 001 sobre retenciones ilegales de responsabilidad de las FARC-EP: en septiembre de 2019 se adelantaron 2 jornadas de recepción de solicitudes de acreditación en los municipios de Santa Rosa del Sur y Simití que reportaron la participación de 27 personas.

En tercer lugar, la participación de las víctimas del Magdalena Medio se ha canalizado a través de la presentación de informes ante la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad de la JEP, de donde se reporta la construcción y presentación de manera voluntaria de tres informes relacionados con hechos de victimización en esta zona del país. En esto la JEP ha contribuido a través del apoyo técnico para la construcción de dichos informes sobre la base de la Guía existente para la elaboración de los mismos; dos de estos informes relacionan víctimas del Sur de Bolívar de San Pablo, Yondó, y Santa Rosa del Sur. En relación con la participación de mujeres, la JEP realizó reuniones de relacionamiento con la Red de Mujeres del Magdalena Medio para implementar acciones de difusión sobre el Sistema para los procesos que adelantan jóvenes que participaron en el pilar de Reconciliación de PDET.

Respecto a los riesgos identificados en el sur de Bolívar para la participación de víctimas, se destacan aquellos riesgos asociados a la presencia de grupos armados en los municipios que han afectado especialmente las actividades de documentación que adelantan las organizaciones y personas en el territorio para la presentación de informes. Según lo recogido, a los riesgos en materia de seguridad y protección, se suman aquellos riesgos relacionados con la estigmatización del trabajo de la JEP en el territorio como consecuencia de su trabajo con ex integrantes de las FARC y la desinformación existente

acerca del alcance de su trabajo y su capacidad efectiva para administrar justicia en relación con esta población.

Frente a la participación de comparecientes, desde la seccional Magdalena Medio se ha registrado la realización de actividades de difusión y pedagogía sobre el SIVJRNR, la JEP y cumplimiento del régimen de condicionalidad, con ex combatientes de las FARC ubicados en Yondó y que comprenden 19 familias, así como con algunos destacamentos militares de la región. Respecto a la solicitud de verificación de acciones con contenido reparador por parte de estos comparecientes, solo se reportó en el Magdalena Medio a finales de 2018 la solicitud realizada por ex combatientes de las FARC respecto a una acción de reconocimiento de verdad y responsabilidad en este municipio que fue verificada por la Secretaría Ejecutiva de la JEP en diciembre de 2019.

Conforme a la información recolectada por la Procuraduría, los principales desafíos identificados en relación la labor de la JEP en el Magdalena Medio están asociados con: (i) la ampliación de los ejercicios de pedagogía y difusión para facilitar la participación de las víctimas en relación con casos y procesos priorizados, (ii) el fortalecimiento de los procesos de asesoría técnica y acompañamiento para la presentación de informes por parte de víctimas, en coordinación con las nuevas autoridades municipales, (iii) la gestión de medidas y estrategias orientadas a contrarrestar los riesgos de seguridad que afectan la participación de las víctimas en los procesos de la JEP, y (iv) la ampliación de las actividades a la totalidad de los municipios de la subregión PDET, entre otros.

5.3.3 Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas

Tras una fase inicial de diseño de la UBPD, en 2019, la Unidad emprendió su despliegue territorial. Para el primer trimestre de 2019, se determinó la conformación de 17 equipos territoriales que tendrían la tarea de relacionamiento, recepción e impulso a las solicitudes de búsqueda, apoyando y fortaleciendo la participación de víctimas en el territorio y el relacionamiento con actores estratégicos para procesos como el intercambio de información. Como parte de este despliegue, en mayo de 2019 la UBPD se instaló en el Magdalena Medio a través de una oficina ubicada en Barrancabermeja y una oficina satélite en la Dorada (Caldas), que cubren un total de 57 municipios.

Una de las principales actividades a través del cual se ha materializado el despliegue territorial de la entidad refiere la construcción de 11 Planes Regionales de Búsqueda que permiten la sistematización de información para el establecimiento de hipótesis de localización de personas, uno de los cuales se ha formulado para el Magdalena Medio a través del cual se han vinculado ocho casos. El Plan de Búsqueda Regional para el Magdalena Medio, que incluye aquellas desapariciones relacionadas con el antiguo Bloque Magdalena Medio de las FARC-EP, ha realizado acciones humanitarias de recolección de información e identificación de posibles lugares de disposición de cuerpos.

A pesar del poco tiempo transcurrido desde el despliegue territorial, en el marco del diseño de la estrategia de construcción de redes de apoyo en desaparición forzada, reclutamiento y secuestro, la UBPD adelantó actividades en el municipio de Barrancabermeja orientadas al fortalecimiento de la participación de familiares y allegados de víctimas de

municipios de la subregión PDET como San Pablo. A marzo de 2020, de las 6.744 solicitudes de búsqueda presentadas a nivel nacional y que relacionan a 5.389 personas, para el departamento de Bolívar se han presentado 87 solicitudes, de las cuales 2 provienen del municipio de Cantagallo, 1 de Morales, 21 de San Pablo, 2 de Santa Rosa, 5 de Simití y 21 de Yondó.

Como parte de la gestión de este equipo territorial desde su llegada se destaca:

- La realización de un encuentro colectivo de apoyo, asesoría y orientación a familiares en la sede de Barrancabermeja.
- Acciones pedagógicas y encuentros de asesoría, orientación, apoyo y fortalecimiento colectivo a familias y organizaciones a través de un encuentro realizado en Barrancabermeja.
- Actividades de pedagogía y relacionamiento con Defensores, Personeros y Procuradores provinciales en municipios como Simití, Santa Rosa del Sur, Cantagallo y Yondó.
- Pedagogía a familias de la zona rural y urbana del municipio de San Pablo en septiembre de 2019.
- Taller de pedagogía sobre los alcances de la UBPD con líderes de la Región del Magdalena Medio y la Corporación Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, incluyendo los municipios del Sur de Bolívar.
- Encuentro de pedagogía con familias de víctimas y organizaciones de San Pablo respecto al mandato de la entidad.
- Acto simbólico para la entrega de 12 solicitudes de búsqueda de los municipios de San Pablo, Santa Rosa, Simití y Cantagallo por parte de una organización de la sociedad civil.

- Realización de siete ejercicios de fortalecimiento individual en los municipios de la subregión PDET para construir junto a la familia la línea de tiempos de la búsqueda. A nivel colectivo, se han realizado dos ejercicios de fortalecimiento en los que han participado cinco familias residentes, además de la Corporación para la Defensa de los Derechos Humanos (CREDHOS) y el Movimiento de Crímenes de Estado (MOVICE) como organizaciones que desarrollaron la metodología y convocaron a las familias participantes.
- Se han realizado 16 contactos iniciales con familias residentes en los municipios de la subregión PDET, así como 20 contactos sobre casos de personas que han desaparecido en estos municipios pero sus familias residen en otros municipios.

Como parte de la agenda prevista por la UBPD para 2020 se incluye la socialización de los mecanismos del SIVJRNR con los nuevos personeros en la región del Magdalena Medio, así como ejercicios de pedagogía con familiares víctimas de desaparición en Simití. Entre los retos identificados para el trabajo de la Unidad en estos territorios se identifica: (i) la gestión de medidas para contrarrestar los riesgos de seguridad presentes en estos municipios PDET y posibilitar la recolección de información y el despliegue de los procesos de búsqueda en dichos municipios, (ii) la ampliación de las actividades de diagnóstico y recolección de información a la totalidad de los municipios PDET del sur de Bolívar, y (iii) la generación de estrategias orientadas a promover el aporte de información por parte de los comparecientes ante la JEP, entre otros.

5.3.4 Articulación entre las entidades del SIVJRNR

La articulación entre las entidades del Sistema ha estado

demarcada por el desarrollo de actividades como: (i) encuentros entre los equipos territoriales de las tres entidades para la explicación de los alcances del trabajo de cada una e identificar posibles territorios a priorizar para la intervención conjunta, (ii) reuniones periódicas entre los coordinadores de los equipos territoriales para definir el plan de trabajo y las acciones a desarrollar como Sistema, (iii) acciones de difusión en municipios del Magdalena Medio con participación de colectivos del sur de Bolívar, (iv) ejercicios de pedagogía con líderes/as y autoridades locales en noviembre de 2019 que incluyeron 110 participantes de Santa Rosa del Sur, Simití, San Pablo, Cantagallo y Yondó.

Algunos de los desafíos identificados por la Procuraduría respecto a la articulación de estas entidades en estos territorios obedecen a: (i) la posibilidad de sincronizar intervenciones conjuntas en estos municipios y facilitar la participación segura de víctimas y otros sectores, teniendo en cuenta las diferencias respecto a los criterios de priorización y los tiempos del trabajo de cada entidad, (ii) los procedimientos para el intercambio oportuno de información entre las entidades en aquellos casos en los que corresponda, y (iii) la posibilidad de ampliar esfuerzos conjuntos para la totalidad de los municipios que componen el PDET sur de Bolívar.

5.4 BALANCE TERRITORIAL RESPECTO A MEDIDAS DE REPARACIÓN PRIORIZADAS

En relación con los procesos de retorno y reubicación, en el sur de Bolívar se identifican actualmente 54 procesos que se corresponden con 9 mil hogares y comprenden 30 mil personas víctimas de desplazamiento forzado. De los municipios de la

subregión PDET, actualmente 5 cuentan con planes de retorno y reubicación que han incluido esquemas de acompañamiento comunitario y psicosocial, salvo por los casos de Arenal y Cantagallo. Para la formulación de dicho Planes, se realizó el levantamiento poblacional que reporta un total de 33.392 personas, desagregadas de la siguiente manera: 4.491 personas en Yondó, 5.898 en Morales, 3.844 en San Pablo, 13.443 en Santa Rosa del Sur y 5.340 en Simití.

En el marco de estos procesos se realizaron, durante el último trimestre de 2019, diálogos comunitarios e institucionales en cada uno de los 5 municipios para revisar el nivel de avance de cada una de las acciones identificadas por la comunidad y concertar acciones para articular con los entes territoriales y otras entidades. Adicionalmente, en 2019, se implementaron 10 esquemas especiales de acompañamiento comunitario que incluyeron la entrega de dotaciones y/o materiales de construcción para el mejoramiento de infraestructura social y comunitaria local en los municipios de Santa Rosa (1), Yondó (1), Simití (2) y Morales (6) por un valor total de \$733.521.805. Para 2020, según la información recogida, uno de los principales retos en la actualización y desarrollo de estos planes se relaciona con el concepto de seguridad que requieren para su implementación: para mayo de 2020, solo los municipios de Morales y Santa Rosa del Sur cuentan con un concepto de seguridad favorable.

En efecto, la UARIV reporta durante 2018 y 2019 la realización de ejercicios de validación de condiciones de seguridad en estos municipios PDET en el marco de los Comités Territoriales de Justicia Transicional y conforme a los insumos entregados por parte de las unidades militares con jurisdicción en estos municipios. No obstante, para la mayoría de los procesos de

retorno y reubicación no se ha podido validar o actualizar el principio de seguridad que los debe regir, en tanto la mayoría de unidades de Fuerza Pública con jurisdicción en estos municipios no han remitido sus conceptos de seguridad ni se ha avanzado en la formulación de los planes de acompañamiento para la implementación de dichos planes, insumos que son de utilidad, además, para la valoración del riesgo y la actualización de los planes de contingencia de los municipios.

Respecto a la aplicación de la estrategia de enfoque psicosocial "Fortaleciendo el Tejido Social", orientada al fortalecimiento del tejido social y la generación de lazos de confianza entre las comunidades víctimas de desplazamiento forzado y las comunidades receptoras, en el marco de los procesos de retornos y reubicaciones, en 2019 se registraron actividades en relación con la vereda Guarigua (San Pablo). De acuerdo con la información reportada, la posibilidad de implementar nuevos esquemas de acompañamiento en municipios como Morales y Simití está condicionada a la posibilidad de que estos municipios remitan los informes de cierre de las obras adelantadas a la fecha.

En relación con los cuatro sujetos de reparación colectiva presentes en los municipios de la subregión PDET, el estado de avance y el total de participantes registrados está discriminado de la siguiente manera:

- Comunidades de los corregimientos de Monterrey, San Blas, Santa Lucía, San Joaquín y el Paraíso (Cinco Corregimientos), del municipio de Simití, que comprenden un total de 14 participantes de los cuales 5 son mujeres;

reconocido como sujeto de reparación colectiva desde el año 2013, se encuentra actualmente en fase de formulación del Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRC).

- Comunidad del corregimiento de Cerro Burgos en Simití, que registra 15 participantes de los cuales 11 son mujeres; reconocido como sujeto de reparación colectiva en 2018 y se encuentra en fase de diagnóstico del daño.
- Niños, niñas y adolescentes del Hogar Juvenil de Monterrey en Simití, que comprende 9 participantes de los cuales 5 son mujeres y que se encuentra en proceso de cierre.
- Comunidad del corregimiento de Micoahumado en Morales, registrado como sujeto de reparación colectiva en 2019 y se encuentra en fase de alistamiento desde junio de 2020.

Como parte de los desafíos identificados con la implementación de los procesos de reubicación y retorno, así como con la ejecución de los planes de reparación colectiva en los municipios del PDET, se incluyen: (i) el fortalecimiento de las medidas de atención psicosocial respecto para la población participante de los procesos de retorno y reubicación previstos, ante la falta de recursos y la ausencia de un Centro Regional de atención a víctimas para el acompañamiento psicosocial, (ii) la articulación con el proceso PDET, en términos de la priorización de iniciativas de los PIRC en el proceso de implementación del PATR para el sur de Bolívar y de cara al goce efectivo de derechos de las víctimas (a la fecha y según la información reportada por la UARIV, ante la ausencia de PIRC – salvo el que está en proceso de cierre-, no es posible identificar acciones de reparación colectiva que coincidan con iniciativas priorizadas en el PATR de la subregión), (iii) la colaboración de las autoridades locales y de las unidades de Fuerza Pública en la remisión de la valoración de riesgo y la generación de medidas de acompañamiento a los procesos de retorno y reubicación, (iv)

mayor participación por parte de autoridades locales respecto a las actividades de acompañamiento a los procesos reubicación y retorno y de reparación colectiva, así como la entrega oportuna de los reportes de cierre de las obras adelantadas de manera que se puedan hacer nuevas intervenciones en los territorios, y (v) gestionar mayor apoyo por parte de los entes territoriales respecto a la implementación de los procesos de reparación colectiva.

5.5 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. Conclusiones

- Durante 2019, las entidades que componen el SIVJRNR han presentado avances importantes en su trabajo en el Magdalena Medio y particularmente en varios de los municipios que componen la subregión PDET Sur de Bolívar. A través de actividades de difusión y pedagogía y otras de impacto público, han logrado activar la participación de las víctimas en la mayoría de estos municipios, articular esfuerzos con autoridades locales y otros actores en el territorio, así como avanzar en el cumplimiento de su misionalidad.
- Las difíciles condiciones de orden público, las limitadas capacidades frente al considerable número de víctimas en el Magdalena Medio, la posibilidad de lograr una participación efectiva de víctimas y otros sectores estratégicos para su misionalidad, la embrionaria coordinación con autoridades locales y otros actores en el territorio, y recientemente, la emergencia sanitaria asociada al COVID19, se cuentan entre

los principales desafíos para la labor de las entidades en estos municipios. Se destaca el hecho que las tres entidades del Sistema tengan presencia permanente en el sur de Bolívar a través de sus sedes ubicadas en Barrancabermeja, lo cual permite aproximar su trabajo a las particularidades y necesidades de los municipios que hacen parte del PDET. Por ahora, el alcance respecto al número de municipios que estos equipos de trabajo deben cubrir, las diferencias respecto a criterios de priorización y tiempos para el trabajo de cada entidad, dificultan la viabilidad de esfuerzos conjuntos de intervención en estos territorios. Varios de estos esfuerzos deben fortalecerse para la totalidad de los municipios de la subregión PDET.

- Los procesos de retorno, reubicación y reparación colectiva presentan también algunos avances, si bien las condiciones de seguridad dificultan el buen puerto de estos procesos y deben acompañarse de mayor coordinación entre autoridades del nivel nacional y territorial (especialmente de la Fuerza Pública), del fortalecimiento del componente psicosocial y de su alineación con iniciativas de intervención del territorio como las referidas a la implementación del PATR en dichos municipios del sur de Bolívar, de manera que se contribuya al goce efectivo de derechos de las víctimas y al cumplimiento del enfoque reparador del proceso PDET. A juicio de la Procuraduría, se requieren medidas urgentes para impulsar el proceso de reparación colectiva de los corregimientos de Monterrey, San Blas, Santa Lucía, San Joaquín y el Paraíso (Cinco Corregimientos), transcurridos siete años desde su reconocimiento y sin contar aun con un PIRC aprobado.

B. Recomendaciones

A partir del balance realizado sobre los avances y retos de la implementación de los compromisos del acuerdo sobre Víctimas, se presentan las siguientes recomendaciones orientadas a dinamizar y ahondar dicho proceso de implementación:

A las entidades del SIVJNRN,

- A la CEV, avanzar en la convocatoria a víctimas y otros sectores sociales como empresarios, integrantes de Fuerza Pública y líderes/as políticos territoriales, para su participación en las diversas iniciativas que adelanta en materia de diálogo social.
- A la CEV, generar mayores esfuerzos orientados a facilitar el aporte a la verdad y el reconocimiento de responsabilidad de comparecientes ante la JEP ubicados en los municipios PDET o relacionados con dichos municipios.
- A la CEV, realizar seguimiento al trabajo y a los compromisos derivados de los espacios de diálogo público, especialmente respecto a las autoridades locales y de cara a procesos de convivencia y no repetición en el territorio.
- A la JEP, según corresponda, fortalecer su presencia en un número mayor de municipios PDET y avanzar en la gestión de mayores apoyos institucionales y no institucionales en relación con los procesos de construcción de informes por parte de víctimas y organizaciones sociales de estos municipios que deben ser presentados a la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas de la JEP.
- A la JEP, impulsar los procesos de solicitud de acciones

con contenido reparador adelantadas en los municipios de la subregión PDET, de cara al cumplimiento del régimen de condicionalidad de los comparecientes ante la JEP.

- A la UBPD, avanzar en el trabajo realizado y diagnóstico del número de casos de personas dadas por desaparecidas para la totalidad de los municipios del PDET, especialmente aquellos que reportan los mayores nivel de victimización.
- A las tres entidades del Sistema, ampliar los ejercicios de pedagogía sobre el alcance del SIVJRNR y de cada entidad, coordinar esfuerzos con autoridades civiles y de Fuerza Pública para garantizar la participación segura de la población en las actividades previstas y avanzar en el desarrollo de actividades conjuntas de trabajo en los municipios del PDET.

A la UARIV,

- Fortalecer las estrategias y actividades de acompañamiento psicosocial y comunitario para procesos de reparación colectiva y de retorno y reubicación vigentes en los municipios PDET.
- Ampliar los ejercicios de interlocución y articulación con la Agencia para la Renovación del Territorio (ART) para facilitar la alineación y sincronía entre la formulación e implementación de los Planes Integrales de Reparación Colectiva y el proceso de implementación de las iniciativas priorizadas en el PATR sur de Bolívar.
- Priorizar el avance y cierre de los procesos de reparación para sujetos colectivos en estos municipios, con especial énfasis en el proceso en el municipio de Simití que inició en el año 2013.

A las autoridades municipales y de departamento,

- Fortalecer las medidas orientadas a generar condiciones de seguridad y protección que faciliten la participación de víctimas y otros sectores sociales en las actividades desplegadas por las entidades del SIVJRNR, así como en el desarrollo de los procesos de retorno y reubicación y reparación colectiva.
- Participar y acompañar los espacios de difusión y diálogo social adelantados por las entidades del SIVJRNR, y gestionar apoyos que permitan la participación amplia y oportuna de las víctimas y comparecientes ante la JEP en las actividades previstas por dichas entidades.
- Impulsar, acompañar y hacer seguimiento, según corresponda, a los procesos de reparación colectiva y de retorno y reubicación previstos en los municipios de la subregión PDET.

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, por no decir casi inexistente, 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, el que los principios estén presentes en la programación y ejecución de los compromisos de las entidades.

En el Sur de Bolívar 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.

De igual forma, podría hacerse más explícita la observancia de los principios de *integración territorial e inclusión social*. En esta región en particular, a pesar de contar con experiencias de colaboración subregional, en la actualidad se observa que los gobiernos municipales, pero en especial el gobierno departamental y nacional han optado por tener intervenciones

desagregadas en algunos municipios y no de integración territorial.

Tampoco es clara la aplicación de los principios de *eficacia, eficiencia e idoneidad o el de priorización*, ya que la inexistencia de una planeación organizada y articulada de la implementación de todos los componentes del Acuerdo de Paz de la nación y del territorio en Sur de Bolívar 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 implementar³⁶.

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 Sur de Bolívar, como en el resto de las subregiones analizadas, no fue posible encontrar en el PMI o en algún instrumento derivado de este, una programación concreta y detallada de la implementación del Acuerdo de Paz en sus 7 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

³⁶De 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: Berdegué, 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.

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. El Gobierno Nacional ha tardado demasiado en tener un instrumento de planeación y articulación que guíe la implementación territorial.

La Hoja de Ruta Única en Sur de Bolívar debe recoger tanto los compromisos del PDET como los de tierras, los de sustitución de cultivos, de reincorporación y de reparación a las víctimas, y debe lograr articularlos con la oferta de los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral para poder hablar de una implementación integral, articulada y coordinada.

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 departamental y municipal incorporaran medidas para garantizar la implementación de los acuerdos. En esencia eso significaba reformar la Ley 152 de 1994, esta reforma no se realizó. En ese orden 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 para incluir iniciativas PDET. La Procuraduría también promovió la inclusión de los temas de paz y 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. Como resultado en la subregión del Sur de Bolívar, la totalidad de municipios y los dos departamentos efectivamente incluyeron en sus PDT, en mayor o menor medida, referencias al PDET y/o compromisos concretos con algunos pilares o iniciativas. Aunque la Procuraduría aún se encuentra analizando los contenidos de los planes de desarrollo, aún no ha encontrado montos sectoriales específicos del nivel nacional para cofinanciar las iniciativas del PATR incluidas en los planes. De todas formas, este es un avance importante en términos de la apropiación de los compromisos PDET por parte de los gobiernos territoriales.

En Santa Rosa se aprobó el Plan de Desarrollo “Unidos hacemos más por Santa Rosa” mediante el Acuerdo 002 del 29 de mayo de 2020. En el plan se hace alusión al PDET en el diagnóstico y se incluyen de iniciativas dentro de los proyectos del Plan, en especial en los proyectos del capítulo de inversión social. Por su parte, Simití denominó su plan “Simití primero” y fue expedido por medio del Acuerdo 007 del 05 de junio de 2020. Este municipio recoge iniciativas y proyectos PDET dentro de la primera línea estratégica “Desarrollo Social con Equidad”, en donde se referencian iniciativas que están en varios de los pilares del PDET, que en algunos casos logran relacionarse con un proyecto del plan de desarrollo. Los temas en los que más

se encuentra este cruce son: educación, salud, agua potable, vivienda, recreación y deporte y atención a víctimas del conflicto armado.

De manera parecida sucede con los otros municipios, esto es lógico ya que la totalidad de los pilares de los PATR se cruzan con competencias de municipios y departamentos. De una u otra forma los municipios tienen la obligación de atender esos temas y los atrasos históricos en ellos no necesariamente se ha dado por falta de voluntad política de alcaldes y gobernadores, sino también 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. 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.

De igual forma, vale la pena mencionar que uno de los valores agregados del PDET es que funcionen como el dispositivo para canalizar más inversiones de los sectores de gasto nacional, que se articulen con los recursos del SGP en el territorio y se complementen con recursos de regalías. Se requiere tener las cifras más desagregadas, pero 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 anotar que el acceso real a recursos de regalías depende tanto de procesos y trámites dispendiosos, 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 este contexto, las Gobernaciones de Bolívar y de Antioquia y los 7 gobiernos municipales de esta región tienen el reto de lograr resultados de sus compromisos con la implementación del Acuerdo de Paz.

6.4 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. Conclusiones

- Los principios para la implementación del Acuerdo de Paz no se están teniendo cuenta en las acciones de programación e implementación. Se presenta una redundancia en instrumentos de planeación y se presentan agendas paralelas sin mayor articulación que impiden ver mayores avances.
- El PMI no cumple una función de planeación, no tiene alcance territorial y su función como instrumento de seguimiento no permite identificar los avances o cuellos de botella en el territorio.
- No se cuenta con instrumentos territoriales que articulen la implementación del Acuerdo de Paz en las subregiones y por tanto, los avances son dispersos.
- 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 en la implementación del punto uno del Acuerdo de Paz.
- Si bien es cierto que los planes de desarrollo de los municipios y departamentos 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:



PROCUREMOS
la paz

- Elaborar por lo menos anualmente una planeación concertada entre los sectores de gasto nacional y las entidades territoriales, que incluya la programación de recursos sobre proyectos de inversión que implementen tanto los compromisos del Acuerdo de Paz en los territorios, como las iniciativas aprobadas en los PATR. Se propone anualmente dado que la planeación cuatrienal se realiza durante la formulación de planes de desarrollo.
- Incluir en el SIPO una dimensión territorial, donde todos los indicadores territorializables del PMI se reporten de esa forma. De igual forma, se requiere de la creación de un mecanismo de seguimiento para los PATR y para los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral que haga parte integral de este sistema.
- Desarrollar, en cada subregión PDET un instrumento u Hoja de Ruta Única 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 de Paz en la Subregión del Sur de Bolívar.
- 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.

A los municipios de la Subregión del Sur de Bolívar y a la gobernación de Bolívar 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.

- Desarrollar un plan de acción en conjunto con las secretarías de mujer y género de la Gobernación de Bolívar y de Antioquia, para realizar acciones de implementación del Acuerdo de Paz en los municipios del Sur de Bolívar.



PROCUREMOS
la paz

CONCLUSIONES GENERALES PARA LA SUBREGIÓN



PROCUREMOS
la paz

CONCLUSIONES GENERALES

Las acciones de implementación del Acuerdo de Paz en la Subregión PDET Sur de Bolívar, no han tenido la capacidad de recoger el denso tejido social y los acumulados de participación y construcción colectiva que es tal vez el mayor acumulado de este territorio. Las poblaciones rurales del Sur de Bolívar y del Magdalena Medio en general, no solo han resistido los embates de la violencia y el conflicto, mediante la participación y la movilización social, sino que han propuesto formas alternativas de gobernanza sobre el territorio, entre las que se destacan las Zonas de Reserva Campesina de Morales y Arenal y la del Valle del Río Cimitarra, como figuras claves de ordenamiento territorial que buscan promover el acceso a la tierra y la planificación de su uso.

A pesar de esto y de haber sido la primera Subregión donde fue aprobado el PDET, en la Subregión no se han modificado los altos índices en la informalidad de la tenencia de la tierra, con un promedio estimado de 72% para los siete municipios, ni la explotación de minas de oro no regulada que tiene un fuerte impacto sobre las áreas ambientales protegidas con la indeseable contaminación de fuentes hídricas y la deforestación, y que a la vez es cooptada por grupos armados ilegales.

En este tema en particular, la rotación de los liderazgos por parte del ELN en esta zona, según lo recogido, se ha traducido en el despliegue de estrategias más agresivas de control social y territorial y mayores impactos humanitarios para estas poblaciones; durante los últimos meses de 2019 y primeros de 2020, hechos de violencia se han intensificado en municipios como San Pablo, Santa Rosa del Sur y Yondó.

Esta subregión, a pesar de ubicarse relativamente en el centro del país, se ha configurado como una periferia desconectada de

la capital del departamento y de otros centros urbanos como Medellín, Bogotá, Barrancabermeja y Bucaramanga, hecho que fue expresado vehementemente por las comunidades rurales en la construcción del PATR de la subregión pero que pareciera desconocerse en la implementación del Acuerdo de Paz. Paradójicamente, mientras no se cuenta con una integración y conexión regional con el Magdalena Medio y otras regiones para potenciar la implementación del Acuerdo de Paz, los grupos armados que hacen presencia, se disputan el control del corredor estratégico que conecta el Catatumbo con el Urabá antioqueño y de economías ilícitas como la minería, los cultivos de uso ilícito y la extorsión.

El liderazgo social desde el cual se ha construido esta región, hoy se ve amenazado, por una parte, porque ni el PNIS ni la implementación del PDET están recogiendo este acumulado para generar transformaciones estructurales. Por otra parte, esta amenaza se materializa debido a la situación de riesgo físico de presidentes de Juntas de Acción Comunal y exmandos medios de las FARC, que persiste en municipios como San Pablo, Santa Rosa del Sur y Yondó, como consecuencia de la oposición del ELN al proceso de sustitución y de la débil e intermitente respuesta institucional asociada al PNIS. Lo anterior, ha tenido como resultado hechos constantes de violencia y estigmatización contra líderes/as sociales (incluyendo líderes/as del PNIS) y comunidades que incluyen homicidios, amenazas, desplazamientos forzados, extorsión, reclutamiento forzado de menores, restricciones a la movilidad, entre otros. En resumen, por una parte, la acción de los grupos armados ilegales en estos municipios PDET desborda el efecto de medidas desplegadas por parte de entidades nacionales para garantizar la seguridad,

y por otro, el Estado no ha sido efectivo en asegurar su presencia institucional en el territorio con la provisión de bienes y servicios básicos y la inclusión de la ciudadanía en las soluciones.

En este panorama los impactos más fuertes los están recibiendo las víctimas, son evidentes los atrasos en su atención, se registran actualmente cuatro sujetos de reparación colectiva, solo uno de los cuales cuenta con PIRC. A esto se suma que no ha sido posible una participación efectiva de las víctimas y los escasos avances en la implementación de los otros puntos del Acuerdo de Paz, que termina restando oportunidades de reparación a esta población. Mientras subsistan estos elementos difícilmente se podrá consolidar la paz en el territorio del Sur de Bolívar.

Este panorama resalta la necesidad de aprovechar los procesos participativos existentes en el territorio para potenciar la implementación de la paz territorial, lo cual pasa por fortalecer la implementación del PATR.

Se requiere con urgencia acelerar los avances en términos de formulación de proyectos y financiación ya que hasta ahora han sido exiguos. Temas de primer orden para avanzar son el ordenamiento social de la propiedad, el fortalecimiento de las ZRC, la infraestructura para la interconexión terrestre y fluvial con las grandes ciudades y el enfoque reparador.

Aunque es evidente que las condiciones de seguridad dificultan el buen puerto de algunos de estos procesos, en especial lo atinente a las acciones con las víctimas (de reparación colectiva y de retorno y reubicación), varias de estas intervenciones deben acompañarse de mayor coordinación entre autoridades del nivel nacional y territorial (especialmente

de la Fuerza Pública), del fortalecimiento del componente psicosocial para atención a las víctimas y de su alineación con iniciativas de intervención del territorio.

Adicionalmente, es importante tener en cuenta que, gran parte del éxito de la sustitución voluntaria de cultivos radica en los espacios de participación en los que exista la oportunidad de abordar los problemas de la subregión, por esto es necesario mejorar la efectividad del Programa y fortalecer la confianza de la comunidad en la institucionalidad.

Los espacios e instancias creados por el Acuerdo de Paz o por los programas y planes diseñados para su implementación, deben ser articulados con los espacios legítimos que ya existían en esta subregión con capacidad de incidencia efectiva. Al igual que en otras subregiones, la articulación y coordinación en el territorio de la oferta y presencia de entidades nacionales, le aportaría mucho a la efectividad de la gestión para la implementación del Acuerdo de Paz.



BIBLIOGRAFÍA



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

PROCUREMOS
la paz

- (s.f.).
- Agencia de Renovación del Territorio. (2018). Plan de Acción para la Transformación Regional del Sur de Bolívar y Yondó. 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/>
- ANT. (2019). Portal de datos abiertos de la ANT. Obtenido de Agencia Nacional de Tierras: <http://data-agenciadetierras.opendata.arcgis.com/>
- CEV. (s.f.). Magdalena Medio. Obtenido de Comisión de la Verdad: <https://comisiondelaverdad.co/en-los-territorios/despliegue-territorial/magdalena-medio>
- Consolidación, C. P. (Marzo de 2020). Informe No. 21 PNIS.
- Corte Constitucional de Colombia. (2017). Sentencia C-174 de 2017. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-174-17.htm>
- DANE. (2013). Indicador de importancia económica municipal.
- DANE. (2014). Censo Nacional Agropecuario 2014. Bogotá, Colombia.
- DANE. (2014). Estadísticas Vitales. Obtenido de Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
- DANE. (2018). Censo de Población y Vivienda 2018. Obtenido de DANE: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018>
- DANE. (2020). Geoportal DANE. Obtenido de DANE: <https://geoportal.dane.gov.co/>
- 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>
- 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 - Grupo de Proyectos Especiales. (2015). Índice de Incidencia del Conflicto Armado.
- 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>
- DSCI. (Abril de 2020). Respuesta Oficio.
- FGN. (Abril de 2020). Respuesta Oficio.
- FIP. (2018). Las garantías de seguridad una mirada desde lo local: Sur de Bolívar.
- FIP. (2019). Base de datos de agresiones a líderes sociales. Obtenido de Fundación Ideas para la Paz.
- Fundación Ideas para la Paz . (2018). Las Garantías de Seguridad: una mirada desde lo local. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.

- 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). Clasificación de las Tierras por su Vocación de Uso a escala 1:100.000. Obtenido de IGAC.
- IGAC. (2012). Mapa de Conflictos de Uso del Territorio Colombiano a escala 1:100:000. Obtenido de Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
- IGAC. (junio de 2020). www.igac.gov.co. Obtenido de <https://igac.gov.co/es/catastro-multiproposito/consulta-por-municipio>
- IGAC y Uniandes. (2012). Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia. Bogotá.
- Instituto Colombiano de la Reforma Agraria. (1996). Resolución No. 041 de 1996. Determinación de extensiones para las UAFs. Obtenido de https://verdadabierta.com/com-docman?file=1392--50&category_slug=tierras&Itemid=267
- MEN. (2020). Estadísticas en educación básica por municipio. Obtenido de Ministerio de Educación Nacional: <https://www.datos.gov.co/Educacion-n/ESTADISTICAS-EN-EDUCACION-BASICA-POR-MUNICIPIO/nudc-7mev/data>
- Mesa Interinstitucional de Población. (2020). Subregiones y municipios PDET Colombia. Obtenido de Triage Poblacional.
- 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/Distribucion%20propiedad_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.
- MinJusticia. (2016). Atlas de la caracterización regional de la problemática asociada a las drogas ilícitas en el departamento de Bolívar. Bogotá.
- MinJusticia. (2016). Caracterización regional de la problemática asociada a las drogas ilícitas en el departamento de Bolívar. Bogotá.
- OCHA. (2019). Obtenido de <https://www.unocha.org/colombia>
- 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 Ley 902 de 2017. 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). Proceso de formulación de la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de SPA.
- SIMCI. (2020). Informe de Monitoreo Regional de territorios afectados por los cultivos ilícitos 2018.
- UPRA. (s.f.). índice de informalidad de propiedad.
- URT. (2020). Tierras. Obtenido de Unidad de Víctimas: <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/tierras>
- Vilorio de la Hoz, J. (2009). Economía y conflicto en el Cono Sur del Departamento de Bolívar. Bogotá: Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana; No. 110.

NOTAS METODOLÓGICAS



PROCUREMOS
la paz

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) implicó la recopilación, consolidación y análisis de distintos tipos de información y la combinación de técnicas analíticas para su tratamiento.

La información analizada provino de los distintos niveles de organización territorial y diversas fuentes. Por un lado, se obtuvo información de las instituciones estatales de orden nacional, departamental y local, incluyendo las agencias especializadas y operadores. Por otro lado, se obtuvo información de las organizaciones de la sociedad civil que hacen presencia en estas subregiones y de los líderes comunitarios y sociales que ejercen sus actividades en estos municipios.

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 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 Procuraduría 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 de Paz 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 de Paz 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 29. 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

SUR DE BOLÍVAR

INFORME