

SUR DE BOLIVAR

Informe sobre el estado de avance

en la implementación del Acuerdo de Paz en la Subregión PDET
Resumen Ejecutivo.

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



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 Resumen Ejecutivo



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



INTRODUCCIÓN



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACIÓN

PROCUREMOS
la paz

INTRODUCCIÓN

La Procuraduría General de la Nación, comprometida con su función de seguimiento preventivo a la implementación del Acuerdo de Paz, considera pertinente y oportuno analizar los avances y retos de la implementación del Acuerdo en las regiones con mayores afectaciones por el conflicto armado, las economías ilegales, la pobreza y la debilidad institucional. Este seguimiento es de gran relevancia si se tiene en cuenta que, uno de los principales objetivos del Acuerdo de Paz, es generar las condiciones de desarrollo social y económico, de participación política y ciudadana y de seguridad que contribuyan a la construcción y sostenibilidad de la paz territorial y a la reconciliación.

Desde 2019, la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz ha venido fortaleciendo las herramientas y el equipo para este seguimiento territorial que, junto con el invaluable apoyo de la cooperación internacional, permitió trabajar en la elaboración de cinco informes territoriales sobre la implementación del Acuerdo de Paz en las subregiones PDET de Sur de Bolívar, Chocó, Pacífico y Frontera Nariñense, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño y Catatumbo, enfocados en identificar los avances y desafíos más importantes en cada una de las subregiones priorizadas.

Para elaborar cada uno de los informes, este ente de control solicitó información a entidades nacionales y territoriales. Aunque se recibió respuesta de las 43 entidades nacionales requeridas, la mayoría no reportó con precisión la información de manera territorializada. Esto evidenció la ausencia de una programación articulada de todas las intervenciones y recursos de las entidades nacionales sobre cada territorio PDET, y la imperiosa necesidad de contar con un sistema de seguimiento sobre los avances de la implementación en el nivel territorial y

en particular en las 16 subregiones PDET.

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.

El resumen ejecutivo tiene la misma estructura que el informe amplio de la Subregión PDET Sur de Bolívar. En primer lugar, se presenta un análisis situacional de la subregión Sur de Bolívar; en segundo lugar, se realiza una síntesis de los avances en la implementación, se identifican los principales desafíos en cada uno de los puntos del Acuerdo de Paz en la subregión y se presenta un resumen de las recomendaciones contenidas en el informe territorial. Por último, se presentan una serie de conclusiones que recogen el balance general de la Subregión. Se espera que, en adelante, sea posible continuar haciendo seguimiento territorializado de manera rigurosa, integral y permanente a la implementación del Acuerdo de Paz.

ANÁLISIS SITUACIONAL

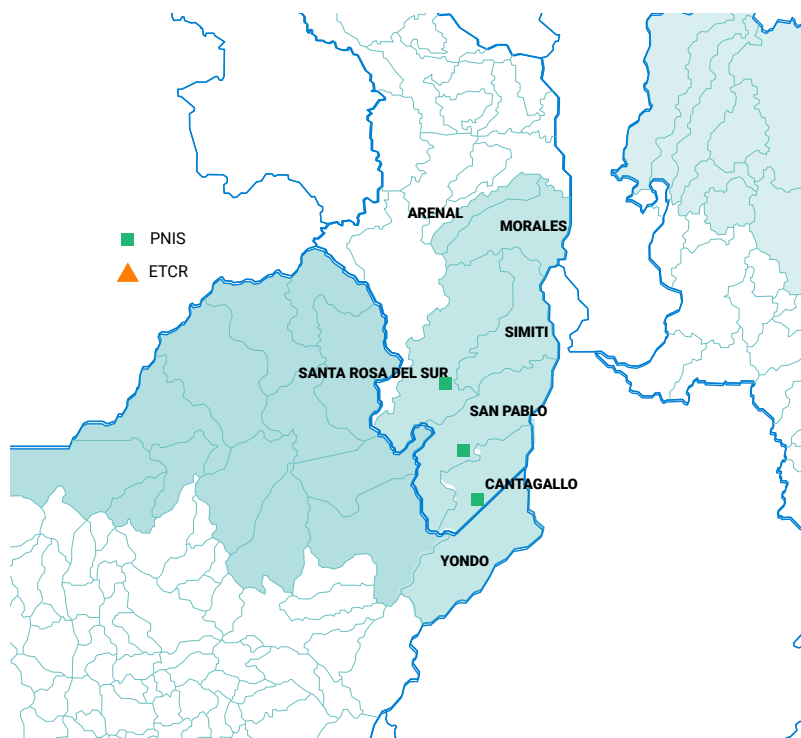


PROCUREMOS
la paz

ANÁLISIS SITUACIONAL

El Sur de Bolívar, una zona enmarcada en la Serranía de San Lucas y en el Área de Reserva Forestal del Río Magdalena, ha sufrido de un histórico rezago tanto en la provisión de bienes públicos como en la garantía de derechos, lo cual se ha acompañado de pocas oportunidades de producción económica. Estas situaciones se suman a la presencia de grupos armados y economías ilegales vinculadas a la producción de estupefacientes y la explotación y tráfico de oro, las cuales han causado deterioros medioambientales. Pese a lo anterior, 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.

Mapa 1. Subregión PDET Sur de Bolívar



Fuente: Elaboración propia con base en Decreto Ley 893 de 2017¹, ARN (2020), Dirección de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito (2020), y Mesa Interinstitucional de Población (2020).

¹ Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)

La Subregión PDET del Sur de Bolívar está conformado por los municipios de Yondó (Antioquia) y por Arenal, Catagallo, Morales, San Pablo, Santa Rosa del Sur y Simití (Bolívar). La subregión tiene una extensión de 1.022.000 hectáreas siendo el 2,6% del total del territorio de los 170 municipios PDET y 142.381 habitantes lo que representa el 2,1% de la población que habita en los municipios PDET. El 53% reside en zonas urbanas, tal como sucede en el promedio de los municipios PDET (56%), sin embargo, esta cifra que está por debajo de la media nacional (75%) (DANE, 2018; Mesa Interinstitucional de Población, 2020).

Asimismo, la subregión Sur de Bolívar presenta, en promedio para los municipios que la conforman, un índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) del 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%).

Ahora bien, se resalta que todos los municipios tienen una Razón de Mortalidad Materna de cero por cada 100.000 nacidos vivos, inferior a la nacional (51) (Mesa Interinstitucional de Población, 2020). Por su parte, en términos de educación, para 2019, los municipios de la subregión en promedio obtuvieron una tasa de deserción del 3,8%, similar a la tasa nacional (3,3%) y superior a la del Pacífico y Frontera Nariñense (1,3%) y a la de Catatumbo (3,2%) (MEN, 2020). En cuanto a cobertura neta en educación, se observa que para 2019 el promedio de los municipios de la zona se encontraba en 91,9%, cifra que está por encima del índice nacional y por encima de las otras cuatro subregiones de análisis. Por otro lado, se evidencian retos en la calidad educativa, su puntaje en las pruebas Saber 11 en

(46 puntos) y lectura crítica (47,2) es menor al promedio nacional (50,4 y 52,8, respectivamente) (DNP, 2020).

En cuanto a la institucionalidad, el Índice de Desempeño Fiscal muestra que los municipios de la subregión tienen poca capacidad para respaldar el servicio de la deuda, tienen alta dependencia de las transferencias y regalías, y esto se acompaña con una baja capacidad de generar recursos propios y una capacidad media de ahorro (DNP - Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional, 2019). Por su parte, la Medición de Desempeño Municipal evidencia la heterogeneidad de los municipios y permite ordenarlos según sus capacidades iniciales, de mayor a menor, así: i) Yondó y Cantagallo; ii) San Pablo; iii) Santa Rosa del Sur y Simití; y iv) Arenal y Morales (DNP, 2018).

En lo referente a los conflictos ligados a la tierra, se reportan dificultades en el acceso, formalización y seguridad jurídica de la tenencia de la propiedad rural. Lo anterior se ve agravado por el alto número de despojo de tierras (MinJusticia, 2016).

A estas situaciones, se suma la presencia de conflicto armado y una larga historia de construcción de paz. En este sentido, luego de la firma del Acuerdo de Paz, en la subregión hacen presencia grupos como las AGC y el ELN, quienes se disputan el control de las zonas antes controladas por las FARC. De esta forma, el conflicto ha ocasionado desde el año 2016 hasta el año 2019, 5 eventos de desplazamiento masivo de población (OCHA, 2019), una tasa de homicidios general de 32 por cada 100 mil habitantes en 2019 (PONAL, 2020), así como una tasa de amenazas de 100 por cada 100 mil habitantes (PONAL, 2020) en ese mismo año.

Asimismo, la Oficina de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha señalado la ocurrencia de al menos 6 asesinatos de defensores y defensoras de derechos humanos, entre 2017 y marzo 31 de 2020, en municipios como Cantagallo, Morales y San Pablo, y la Misión de Verificación de Naciones Unidas ha registrado 3 casos de homicidios contra ex integrantes de las FARC, además de amenazas colectivas contra esta población.

Sumado a esto, se presenta el problema de los cultivos ilícitos que está relacionada con la ubicación estratégica de la subregión 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). Para el año 2016, se registraron 3.316,8 hectáreas de coca en la subregión, representando el 81% del total del departamento de Bolívar. Posteriormente, 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 hectáreas. Luego, en 2019 se registró una reducción hasta alcanzar las 7.022 hectáreas (SIMCI, 2020).



1. REFORMA RURAL INTEGRAL



PROCUREMOS
la paz

1.REFORMA RURAL INTEGRAL

Acceso, uso y formalización de la tierra, cierre de la frontera agrícola y protección de las Áreas de especial Interés Ambiental.

El Punto 1.1 del Acuerdo de Paz define una serie de medidas para atender las principales problemáticas que afectan a las poblaciones rurales en relación con el acceso, uso y la formalización de la propiedad rural.

La Política de Ordenamiento Social de la Propiedad, no muestra ningún avance en la Subregión PDET del Sur de Bolívar, en lo que respecta a la formulación e implementación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR) y al catastro multipropósito (con excepción de la actualización de catastro urbano de Yondó), a pesar de que los siete municipios que conforman la subregión enfrentan graves conflictos alrededor de la tenencia y uso de la tierra. Vale mencionar que, en el plan de trabajo para la actualización del catastro en 2020, en esta Subregión se priorizó el municipio de Morales. Estos conflictos son causados principalmente por la explotación de minas de oro y la apropiación de estos recursos por grupos armados ilegales, por los altos índices de informalidad, las restricciones y los condicionantes ambientales para tenencia y uso, la presencia de cultivos de uso ilícitos y la carencia de instrumentos de ordenamiento territorial como el catastro rural y urbano, el cual se encuentra desactualizado para la totalidad de los municipios de la subregión.

Con corte a abril de 2020, se han ingresado 25 predios al Fondo de Tierras en 4 de los 7 municipios PDET de la subregión Subregión: Yondó, Cantagallo, San Pablo y Simití. De los 25 predios, 24 son baldíos y 1 es bien fiscal patrimonial. Estos predios no cuentan con información suficiente que permita tener un diagnóstico sobre su disponibilidad para la adjudicación.

Asimismo, se cuenta exclusivamente con 60 solicitudes de inscripción al Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO), en el municipio de Cantagallo, lo que evidencia que no ha habido jornadas FISO (Formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento) en el resto de municipios, 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 otra parte, se han identificado 81 procesos agrarios en trámite que corresponden en su gran mayoría al rezago del Incoder y el resto al Decreto Ley 902 de 2017, de los cuales gran parte están en la etapa que da inicio al procedimiento administrativo. La ANT ha identificado 3.255 predios, con una extensión de 328.919 hectáreas susceptibles de ser sustraídos de la Zona de Reserva Forestal (ZRF), las cuales están en etapa de revisión. También se anota que no se reportan predios adjudicados en los municipios de la subregión. Por su parte, se han formalizado 77 predios privados rurales a campesinos que equivalen a 185,8 hectáreas.

En la subregión previo a la firma del Acuerdo de Paz se habían constituido dos Zonas de Reserva Campesina. Aunque se han realizado acciones para la formalización de predios y de acompañamiento a proyectos productivos, la mayoría de estos procesos están en etapa inicial y tienen un impacto muy limitado en las comunidades campesinas.

Otra acción que la Procuraduría considera que se debe fortalecer e impulsar es la relacionada con la declaratoria de la Serranía de San Lucas como área protegida de manejo especial. Cabe resaltar la gestión realizada por las instituciones de nivel nacional y local y los avances en relación con la participación y diálogo comunitario.

En conclusión, los exiguos resultados en materia de la implementación del punto 1.1 del Acuerdo de Paz son indicativos de que en la Subregión del Sur de Bolívar no se cuenta con una estrategia de intervención clara y ordenada que aborde el territorio de manera sistemática y que sea efectiva en la resolución de los problemas estructurales que impiden la garantía del derecho a acceder a la propiedad rural de las comunidades campesinas.

El Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) del Sur de Bolívar y Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral

El Acuerdo de Paz establece que, mediante la acción conjunta de los Planes Nacionales para la RRI, se espera que en un periodo de 15 años se logre la erradicación de la pobreza extrema y la reducción en un 50% de la pobreza rural multidimensional. Por su parte, los PDET se conciben como el mecanismo para la ejecución de los Planes Nacionales para la RRI, en las zonas más afectadas por la pobreza, el conflicto armado, la debilidad institucional y la presencia de cultivos de uso ilícito y otras economías ilegales. Los PDET tienen por objetivo lograr la transformación estructural del campo, mediante el cierre de brechas urbano-rurales garantizando la provisión de bienes y servicios públicos, así como la reactivación económica.

En cuanto a los Planes Nacionales para la RRI, cabe señalar que solo se han aprobado 5 de los 16² Planes, de los cuales aún no es posible corroborar su ejecución de manera integral en la subregión. Actualmente, no se cuenta con el módulo del SIIPO que dé cuenta del avance en el cumplimiento de las metas y los indicadores propuestos en cada Plan a nivel nacional y territorial. No obstante, para los Planes Nacionales adoptados

² Posteriormente a la fecha de corte de este informe, la Procuraduría conoció de la expedición de la Resolución 209 de 2020 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural: «Por la cual se adopta el Plan Nacional para apoyar y consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, formulado en cumplimiento de lo establecido en el Punto 1.3.3.3 del Acuerdo Final de Paz».

los sectores reportaron acciones para la subregión; por ejemplo, MinTransporte reportó que 2 municipios tienen proyectos viabilizados para el mejoramiento de vías terciarias: Yondó con 3 proyectos, y San Pablo 1 proyecto; sin embargo, ninguno de estos proyectos tiene definido los kilómetros a intervenir. Otro ejemplo es el reporte de MinMinas con 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.

En la construcción del Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) de la subregión PDET del Sur de Bolívar participaron 6.637 personas, de las cuales el 60% fueron hombres y el 40% mujeres. En los municipios de Santa Rosa del Sur, Cantagallo y San Pablo se adelanta la implementación del PNIS. 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.

El proceso participativo culminó el 19 de septiembre de 2018 con la firma del PATR que incluye 1.052 iniciativas, las cuales representan el 3,2% del total nacional y se distribuyen de la siguiente manera:

Tabla 1. Iniciativas del PATR del PDET Sur de Bolívar

Fase PDET	Generales	Étnicas	Género y mujer rural	Con marca PISDA-PNIS	Total
Municipales	981	4	117	72	985
Subregionales	67	0	1	0	67
Total	1048	4	4	72	1052

Fuente: ART, marzo 2020. Elaboración propia.



PROCUREMOS
la paz

Según la información reportada por ART, el 0,3% de las iniciativas son étnicas, el 11,0% corresponden al enfoque de género y mujer rural, y el 6,8% corresponden a iniciativas PATR marcadas con la etiqueta PISDA-PNIS. La revisión de las iniciativas de género y mujer rural muestra que la mayoría no corresponden con este enfoque diferencial, en general son iniciativas que pueden beneficiar a la comunidad en su conjunto. Las 72 iniciativas PISDA se distribuyen en los tres municipios donde se formuló el PNIS.

En cuanto al avance en la implementación de las iniciativas la ART está realizando un ejercicio de identificación de proyectos con fuentes de financiación que contribuyen al cumplimiento parcial o total de las iniciativas. De acuerdo con este ejercicio para la subregión Sur de Bolívar, se reportan 101 iniciativas en implementación o implementadas lo que corresponde a un 9,6% del total de las iniciativas de la Subregión. Estas 101 iniciativas tienen igual número de proyectos asociados³.

El pilar con mayor proporción de iniciativas asociadas a proyectos frente al número total de iniciativas es el de educación rural y primera infancia rural con 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% sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación con 15,7%, seguido de educación rural y primera infancia rural con 14,1% e infraestructura y adecuación de tierras con 14,0%. En contraste, los de menor proporción son el de reconciliación, convivencia y construcción de paz con 1,5%, ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo con 2,9% 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.

³ Esta información se encuentra actualizada a 30 de marzo de 2020.

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).

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 del Estado, y no de la estructuración de un proyecto para su cumplimiento. Por ello, este órgano de control considera necesario que se diseñe una estrategia de gestión de la oferta y priorización de las iniciativas que responda a la estructuración de proyectos a partir de las necesidades identificadas por las comunidades en el proceso participativo, y no solo a una alineación de estas con la oferta estatal preexistente.

Una definición más estratégica de la oferta podría darse en el marco de la Hoja de Ruta Única (HRU) que está pendiente de formulación en esta subregión, a pesar de haber sido el primer PATR que se firmó en Colombia. Los ejercicios de articulación interinstitucional y con la comunidad se han centrado principalmente en las mesas interinstitucionales de impulso a los PDET y la gestión realizada por la ART para que las nuevas administraciones incorporen el PATR en los Planes de Desarrollo Territorial. Sin embargo, no es claro aún el proceso para la implementación de todos estos compromisos, no se pueden distinguir las responsabilidades de cada nivel de gobierno en términos del apoyo en la formulación de proyectos, capacidad de gestión, concurrencia de recursos y responsabilidades, en especial en las obligaciones que tienen las entidades nacionales en la implementación de los PDET. Asimismo, las comunidades entrevistadas manifestaron que su inclusión en la implementación de los PDET ha sido limitada, sobre todo durante el primer año posterior a la firma de los PATR; no obstante, desde finales de 2019 y lo corrido de 2020 se han retomado las estrategias de socialización.

Por último, 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.

Recomendaciones

- Definir un cronograma con recursos para la formulación e implementación de los POSPR y el catastro multipropósito con prioridad 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.
- Agilizar el trámite de saneamiento de la totalidad de predios transferidos del Fondo Nacional Agrario por el Incoder y demás trámites pendientes en rezago en los municipios PDET de la subregión. Igualmente, definir un plan de acción 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.

Recomendaciones

- Priorizar los otros 7 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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 el Plan Integral de Sustitución y Desarrollo Alternativo, el Plan Integral de Reparación Colectiva y Planes de Retorno y Reubicación, así como la participación de las comunidades.
- Continuar avanzando en el cumplimiento de las iniciativas de los PATR haciendo énfasis en la formulación y ejecución de proyectos asociados a los pilares de reconciliación, convivencia y construcción de paz, ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo y vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural con, donde se evidencia una menor proporción de iniciativas con proyectos asociados.
- Priorizar la ejecución de proyectos de Obras PDET fase 3 y posibles fases a futuro en esta subregión, teniendo en cuenta que no se ejecutaron proyectos del plan 50/51 ni de Obras PDET fases 1 y 2.
- 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.
- 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.
- Adoptar la mayor brevedad posible los 11 Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral que aún no han sido adoptados por acto administrativo. La Procuraduría considera que los Planes son necesarios tanto para la Hoja de Ruta Única con el fin de determinar la oferta para la Reforma Rural Integral, que desde los distintos sectores se llevará a los territorios, como para avanzar en la viabilización de las iniciativas de los PDET, para lograr el propósito general de superar la pobreza de la población rural y cerrar las brechas entre el campo y la ciudad.

2. PARTICIPACIÓN POLÍTICA



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

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.

En cuanto a los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia, en seis de los siete 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.

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

Por otra parte, 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.

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.
- Se recomienda al MinInterior y la Secretaría de Transparencia, avanzar en el despliegue territorial del plan de apoyo y promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia y su posterior, articulación con el plan de formación de veedores y su homólogo con enfoque étnico, de tal manera que se garantice la máxima participación y vigilancia de las comunidades de los territorios a los cuales llega la implementación del Acuerdo de Paz.
- Se insta a la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías y sus respectivas redes departamentales, a profundizar la planeación y el acompañamiento más cercano al territorio a partir de un diagnóstico juicioso de las necesidades, logros, retos y dificultades del ejercicio del control social de cada uno de los niveles territoriales, reconociendo así, la heterogeneidad de las condiciones de la veeduría ciudadana en el país.

3.4 GARANTÍAS DE SEGURIDAD



PROCUREMOS
la paz

3.4 GARANTÍAS DE SEGURIDAD

El Subpunto 3.4 del Acuerdo de Paz sobre 'Garantías de Seguridad' tiene como propósito generar mejores condiciones de seguridad en el país, a través del fortalecimiento institucional y la puesta en marcha de medidas orientadas a brindar protección y seguridad a las comunidades en los territorios, a proteger a defensores/as de derechos humanos, organizaciones y a quienes ejercen la política, y combatir las organizaciones criminales que atenten contra los derechos de estos actores sociales y políticos. Entre las medidas contempladas en este punto, se destacan en el nivel territorial el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida, el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los territorios, las medidas de protección para población priorizada (defensores/as, exintegrantes FARC, entre otros) y el despliegue de la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía y otras medidas para la desarticulación de estructuras criminales.

Para el caso de la subregión PDET Sur de Bolívar, la presencia histórica del ELN y de otros grupos (FARC, paramilitares, crimen organizado) y su disputa por 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, ha constituido uno de los principales retos en materia de seguridad para estos municipios. Tras la firma del Acuerdo de Paz, la rotación de los liderazgos por parte del ELN en esta zona, según lo recogido en las entrevistas realizadas, 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.

La Defensoría del Pueblo ha emitido cuatro alertas tempranas en los últimos dos años que advierten sobre hechos constantes de violencia y de estigmatización contra líderes/as sociales (incluyendo líderes/as del PNIS) y comunidades, que se materializan en homicidios, amenazas, desplazamientos forzados, extorsión, reclutamiento forzado de menores, restricciones a la movilidad, entre otros. Así mismo, organismos internacionales señalan la ocurrencia de al menos seis asesinatos de defensores/as de derechos humanos, entre 2017 y marzo 31 de 2020, en municipios como Cantagallo, Morales y San Pablo, y tres casos de homicidio contra ex integrantes de las FARC, además de amenazas colectivas contra esta población.

Para el año 2019, diferentes acciones institucionales fueron desplegadas para atender estos escenarios de riesgo y avanzar en la implementación de las medidas previstas en materia de Garantías de Seguridad: se reportaron actividades de asistencia técnica en la formulación de los Planes Integrales de Prevención a las violaciones de derechos humanos que incluyeron los municipios de Achí, Carmen de Bolívar, Montecristo, Regidor, Simití y Santa Rosa del Sur, siendo los dos últimos parte de la Subregión de Sur de Bolívar; componentes del Decreto 660 de 2018 han sido socializados y actualmente se avanza, por ejemplo, en la construcción e implementación de la ruta de protección colectiva de Mujeres lideresas y defensoras de los Derechos Humanos de los Montes de María; la comunidad de Micoahumado (Morales) cuenta con un diagnóstico de riesgo consolidado en el marco de la formulación de Planes de Prevención y Autoprotección a organizaciones sociales en el territorio; autoridades civiles y de Fuerza Pública han generado

algunas acciones para dar respuesta oportuna a las Alertas Tempranas emitidas para la subregión; se han desplegado esquemas de protección duros y blandos, especialmente para líderes/as sociales, líderes/as comunitarios, ex candidatos a cargos públicos y ex integrantes de las FARC, ubicados en municipios como San Pablo, Simití y Yondó; además de acciones orientadas al desmantelamiento del Frente Guillermo Ariza del ELN y el esclarecimiento de hechos de violencia asociados con esta estructura.

No obstante, a pesar de estos esfuerzos institucionales, todavía queda mucho camino por recorrer para el caso de los municipios PDET del Sur de Bolívar. De acuerdo con la información recolectada por la Procuraduría, en la mayoría de los municipios PDET siguen sin reportarse mayores acciones relacionadas con la implementación del Decreto 660, y tampoco se cuenta con recursos destinados para este fin (como es el caso de San Pablo).

De acuerdo con entrevistas realizadas, la gestión institucional respecto a las recomendaciones remitidas a través de las Alertas Tempranas ha sido insuficiente, ya que se han exacerbado los escenarios de riesgo y el rol de las autoridades locales ha sido débil, más allá de las limitaciones presupuestales de estos municipios (todos son de categoría sexta). De igual forma, la situación de riesgo de presidentes de Juntas de Acción Comunal y exmandos medios de las FARC, persiste en municipios como San Pablo, Santa Rosa del Sur y Yondó, en algunos casos, como consecuencia de la oposición del ELN al proceso de sustitución, de la débil e intermitente respuesta institucional asociada al PNIS y de la estigmatización de estos líderes y lideresas por parte de actores armados.

En términos generales, a juicio de la Procuraduría General de

la Nación, la acción de los grupos armados ilegales en estos municipios PDET 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 comunidades y población específica en situación de riesgo. Se requiere de respuestas de mayor impacto para la seguridad de estos municipios.

Recomendaciones

- Gestionar mayores recursos y acciones relacionadas con esquemas de protección individual y colectivos, con particular énfasis en presidentes de Juntas de Acción Comunal y otros participantes del PNIS, líderes y lideresas sociales y ex integrantes de FARC (estos últimos, en referencia a los ubicados en Yondó, pero también dispersos en el departamento).
- Fortalecer la coordinación y seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones emitidas en el marco de las CIPRAT y las Alertas Tempranas.
- Evaluar e impulsar el desarrollo de sesiones del CERREM a nivel territorial.
- Avanzar en el fortalecimiento de capacidades y acciones de la Fuerza Pública y de la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía, en coordinación con entidades y autoridades del nivel nacional y territorial, particularmente para los casos de San Pablo, Santa Rosa del Sur y Yondó.

4. SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LAS DROGAS



PROCUREMOS
la paz

4.SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LAS DROGAS

El Punto 4 del Acuerdo de Paz establece una serie de compromisos para abordar la cadena de cultivo, producción, comercialización y consumo de drogas ilícitas de forma integral pero diferenciada para lo cual se establecieron compromisos relacionados con (i) el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), (ii) Programas de prevención del consumo y salud pública y (iii) Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos.

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 anual nacional. A pesar de lo anterior, solo familias de los municipios de Cantagallo, San Pablo y Santa Rosa firmaron acuerdos individuales para ingresar al Programa, y en el primer monitoreo realizado por UNODC reportaron una línea de base de 2.831 hectáreas, que representaba el 85% del total de la coca registrada en la subregión.

Con corte al 31 de marzo de 2020, los municipios de la subregión de Sur de Bolívar contaban 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 (DSCI, Abril de 2020). El municipio de San Pablo contaba con el mayor número de familias suspendidas (57 familias) y en retiro (29 familias), siendo uno de los temas que más inconformidad ha generado debido a la incertidumbre sobre su continuidad dentro del Programa, y por ende, la entrega de beneficios del Plan de Atención Inmediata. Este municipio

también tiene el mayor rezago en el cumplimiento de todo el PAI familiar.

Según información reportada por la Coordinación Territorial Bolívar del PNIS, los municipios de Cantagallo y Santa Rosa del Sur ya estaban próximos a terminar los seis ciclos de pago de asistencia alimentaria. Por el contrario, el municipio de San Pablo se encuentra en la mitad del proceso de los pagos correspondientes a la asistencia alimentaria inmediata y no cuenta con ninguna familia en el sexto ciclo de pagos.

De igual forma, 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 indicó 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.

De 760 iniciativas PDET marcadas con etiqueta PISDA a nivel nacional con corte a 3 de junio de 2020, 65 (9% del total) 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.

Ahora, respecto a la implementación de los programas de prevención del consumo y salud pública, el Ministerio de Salud informó que durante 2019 asistieron técnicamente a la secretaría departamental de Bolívar en la construcción de los Planes de Acción Territorial con prioridades de política de salud mental y consumo de sustancias psicoactivas. De igual forma, la Secretaría Seccional de Salud del departamento de Bolívar reportó que, el 5 y 6 de noviembre de 2019, el Ministerio de Salud 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. 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%⁴.

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) en 2019 reportó la incautación de 6,4 toneladas de hoja de coca, de 2,7 toneladas de pasta base y de 4 kg de cocaína. 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, en 2019 la Policía Nacional reportó 87 capturas por 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, 4 en Cantagallo, 4 en Simití y una en el municipio de Arenal.

⁴ Prevalencia vida: proporción de personas que consumieron una determinada sustancia alguna vez en la vida.

Recomendaciones

- Asegurar los recursos para el cumplimiento de los acuerdos firmados con las familias de la subregión del Sur de Bolívar, con especial énfasis en avanzar en los rezagos que tiene el municipio de San Pablo en todo el PAI familiar. Asimismo, su implementación debe estar articulada con los tres componentes de la Reforma Rural Integral, ya que así fue concebido en el Acuerdo de Paz.
- Dar celeridad a la implementación de proyectos productivos de ciclo corto y de ciclo largo, con el apoyo de una asistencia técnica eficiente que tenga en cuenta la vocación del suelo, la existencia de áreas de especial importancia ambiental, los planes de inversión de los beneficiarios y brinde facilidades a los estos para recibir los servicios.
- Promover una construcción y ejecución de PISDA que aseguren la provisión de bienes y servicios para las comunidades de las veredas que se acogieron al PNIS, que vayan más allá de la marcación de iniciativas PISDA-PATR y aseguren la transformación territorial. Estos planes deben permitir la provisión de bienes y servicios en estos territorios y por ende, la transformación estructural de estas zonas.
- Promover el desarrollo de modelos de sustitución para los territorios que firmaron acuerdos colectivos en los municipios de Arenal, Morales y Santa Rosa del Sur, con una visión que fomente la prestación de bienes y servicios necesaria para la transformación territorial.

- En lo relativo a la atención y prevención del consumo de sustancias psicoactivas se requiere de la articulación de las entidades de salud de los distintos órdenes, para lo que es fundamental que las secretarías municipales y departamentales cuenten con asesoría y apoyo por parte del Ministerio de Salud en la implementación de acciones y planes territoriales de salud, y de sus componentes orientados a abordar el consumo de SPA.
- También se hace necesario actualizar los análisis y metas de los planes de salud de acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas 2019 para el departamento de Bolívar.
- Se recomienda el funcionamiento periódico de los Consejos Seccionales de Estupefacientes, que lidera la Gobernación; y dentro de estos, la promoción de las discusiones en torno a la articulación de estrategias para controlar el cultivo, producción y comercialización de drogas.



5. VÍCTIMAS DEL CONFLICTO



PROCUREMOS
la paz

5. VÍCTIMAS DEL CONFLICTO

En el marco del Punto 5 del Acuerdo de Paz sobre Víctimas del Conflicto, el Gobierno se comprometió con la creación de un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición y la implementación de otras medidas orientadas a resarcir y satisfacer los derechos de las víctimas. El sistema incluye un conjunto de mecanismos judiciales y extrajudiciales que buscan contribuir a satisfacer de la mejor manera los derechos de las víctimas, así: (i) Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV); (ii) la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP); (iii) la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas en razón y en el contexto del conflicto armado (UBPD) y (iv) el fortalecimiento de medidas de reparación integral para la construcción de paz y garantías de no repetición.

El balance sobre la implementación de estas medidas en el nivel territorial, para el caso de las entidades del SIVJRNR, se relaciona con el análisis de variables como el despliegue territorial de cada entidad, la participación de víctimas, comparecientes y otros actores en los municipios priorizados, la articulación en territorio entre estas entidades, y otro tipo de acciones específicas ejecutadas de cara al cumplimiento de los objetivos misionales de cada entidad. Respecto a las medidas de reparación integral a víctimas, para este caso, la atención se enfoca sobre procesos de reparación colectiva, procesos de retorno y reubicación y medidas específicas en materia de atención psicosocial existentes en estos municipios PDET, y su articulación con otros componentes del Acuerdo de Paz como la implementación de los PATR.

Respecto a los municipios de la Subregión PDET del Sur de Bolívar, el RUV 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 cuatro 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. De los cuatro sujetos reconocidos, uno se encuentra en fase de alistamiento, otro en fase de diagnóstico del daño, otro en fase de formulación del PIRC y otro en fase de cierre de la implementación del PIRC. En este caso, llama la atención el proceso de reparación colectiva de los corregimientos de Monterrey, San Blas, Santa Lucía, San Joaquín y el Paraíso (cinco corregimientos), pues han transcurrido siete años desde su reconocimiento y no cuentan aun con un PIRC aprobado.

En relación con el despliegue de las entidades del SIVJRNR en el Sur de Bolívar, los equipos territoriales ubicados en Barrancabermeja han avanzado en el desarrollo de acciones de difusión y pedagogía y relacionamiento institucional respecto a la labor del Sistema y de cada entidad, así como acciones específicas acordes con la misionalidad de cada una.

La Comisión de la Verdad ha impulsado el relacionamiento con las víctimas a través de las mesas municipales de víctimas

y los consejos municipales de paz de San Pablo, Morales y Yondó, además de la construcción de una ruta de investigación conforme a los hallazgos preliminares de los diagnósticos participativos realizados. La JEP, por su parte, ha reportado la construcción y presentación de manera voluntaria de tres informes relacionados con hechos de victimización en esta zona del país, así como jornadas de acreditación de víctimas y trabajo con comparecientes. En el caso de la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por desaparecidas, a pesar del poco tiempo transcurrido desde su despliegue, buena parte de sus acciones se han enfocado en el desarrollo del Plan de Búsqueda Regional para el Magdalena Medio y de acciones humanitarias de recolección de información e identificación de posibles lugares de disposición de cuerpos.

A pesar de los importantes avances logrados en esta subregión, 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 de otros actores 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 efectiva labor de las entidades del Sistema en estos municipios.

Respecto a los procesos de retorno y reubicación, si bien existen cinco 5 planes de retorno y reubicación aprobados y se han identificado 54 procesos vigentes, para la mayoría de estos procesos no se ha podido validar/actualizar el principio de seguridad que los debe regir, ni se ha avanzado en la formulación de los planes de acompañamiento por parte de la Fuerza Pública para la implementación de los planes aprobados.

A mayo de 2020, solo los municipios de Morales y Santa Rosa del Sur cuentan con un concepto de seguridad favorable.

En general, 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 (ante la ausencia de PIRC – salvo el proceso que está en fase de cierre, no es posible identificar acciones de reparación colectiva que coincidan con aquellas priorizadas en el PATR de la subregión).



PROCUREMOS
la paz

Recomendaciones

Conforme a la información recolectada por la Procuraduría, el fortalecimiento de las medidas previstas en el Acuerdo de Paz en materia de víctimas para la subregión PDET Sur de Bolívar involucra acciones como:

- 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.
- 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.
- 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 y de reparación colectiva.
- El fortalecimiento de las acciones de entidades del nivel nacional y entes territoriales para el desarrollo de procesos de retorno y reubicación y de reparación colectiva que llevan varios años (como el de los cinco Corregimientos) y su articulación con la implementación del PATR para el sur de Bolívar.

6. IMPLEMENTACIÓN



PROCUREMOS
la paz

6. IMPLEMENTACIÓN

En el Punto 6, Implementación, Verificación y Refrendación, el Gobierno Nacional adquirió compromisos para poner en marcha los mecanismos y herramientas para el impulso de lo acordado. Así pues, este punto definió los mínimos necesarios para garantizar la sostenibilidad del Acuerdo al señalar las herramientas para la optimización y articulación de la gestión pública; identificar las necesidades institucionales, políticas y normativas para una implementación efectiva; reconocer la necesidad de una articulación eficiente entre el Gobierno Nacional y las autoridades territoriales; establecer los mecanismos que se deben poner en marcha para propiciar la transparencia y la participación ciudadana; definir el acompañamiento técnico internacional al seguimiento y la verificación de lo acordado, y dictar los principios orientadores que deben regir la implementación. A juicio de la Procuraduría, el presente Punto del Acuerdo de Paz brinda instrumentos en cada una de las fases del ciclo de política pública, en los que se involucra a la sociedad civil, al sector privado y a la comunidad internacional.

Este apartado incluye una revisión de los principios generales para la implementación, verificación y refrendación. De igual forma, analiza los alcances del Plan Marco de Implementación en el territorio y la inclusión de compromisos del Acuerdo de Paz en los Planes de Desarrollo Territorial (PDT).

Con respecto a los principios que deben tenerse en cuenta en la implementación, en 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.

Tampoco es clara la manera en que se están desarrollando principios como el de fortalecimiento y articulación institucional, ya que coexisten agendas institucionales paralelas que no solo no se conectan entre sí, sino que terminan sobrecargando de tareas de gestión a los gobiernos territoriales, incluso distrayéndolos de sus responsabilidades de atender las demandas en el territorio.

Tampoco se evidencian esfuerzos por fortalecer principios como eficacia, eficiencia e idoneidad o el de priorización, ya que la inexistencia de una planeación organizada y articulada de la implementación de todos los componentes del Acuerdo de Paz de la nación y del territorio en Sur de Bolívar lleva a que se tenga una gestión dispersa, poco efectiva y que a la vez podría ganar mucho en eficiencia.

Con respecto a la articulación de instrumentos para la planeación y programación presupuestal, se encontró que el Plan Marco de Implementación aún no cuenta con suficiente detalle para hacer seguimiento a la dimensión territorial del Acuerdo de Paz. Al hacer un barrido de la gestión y programación presupuestal de los sectores, fue muy difícil identificar los compromisos y ejecutorías concretas para el desarrollo de iniciativas territoriales, ya que los reportes siguen siendo nacionales en su gran mayoría.

En el caso del 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

detallada de la implementación del Acuerdo de Paz en sus 7 municipios. Para obtener alguna información, fue necesario requerir información muy precisa a cada una de las entidades nacionales que tienen compromisos generales en el PMI; encontrando que muchas de estas no cuentan con esos datos. Es decir, hoy el PMI es un instrumento que no cumple una función de planeación territorial y cuyo alcance en seguimiento es 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 SIPO.

Con respecto al PDET, la Procuraduría evidenció que una vez aprobados los PATR, no se tenía definido con claridad el siguiente paso para dar inicio a su ejecución ni financiación. Si bien es cierto se avanzó con obras PIC, como ya se señaló en el análisis del Punto 1, el Gobierno Nacional ha tardado demasiado en tener un instrumento de planeación y articulación que guíe la implementación territorial. No obstante, es importante resaltar que a pesar de la ausencia de este instrumento como se evidenció en el Punto 1 están en implementación varios proyectos que coinciden con las iniciativas del PATR.

La Hoja de Ruta Única o el instrumento que guíe y unifique la planeación y la implementación en 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.

Con respecto al papel de los gobiernos territoriales, el Acuerdo

de Paz estableció que debían tramitarse reformas normativas con el fin de que los planes de desarrollo departamental y municipal incorporaran medidas para garantizar la implementación de este. En esencia eso significaba reformar la Ley 152 de 1994, lo cual no se realizó. El Departamento Nacional de Planeación (DNP) desarrolló un Kit de Planeación Territorial (KPT) para apoyar la formulación de los Planes de Desarrollo 2020-2023. En este Kit se proponen lineamientos estratégicos para 12 sectores, y dentro de estos, en el sector de gobierno territorial, se incluye un documento llamado Alineación del PDET con los Planes de Desarrollo Territorial. Se trata de un texto de 17 páginas, descriptivo sobre qué son los PDET, cómo se formularon y cuáles son las fuentes de financiación. Sin embargo, estos documentos no dan lineamientos sobre la manera en que deben concurrir las entidades del orden nacional y territorial.

No obstante, vale mencionar que en ese mismo paquete de Anexos del KPT, en los Lineamientos para el sector de la Inclusión Social, se encuentra un documento para la articulación de la Política de Víctimas con los planes de desarrollo territorial y otro para reincorporación. Estos documentos también describen las políticas y normas nacionales y ofrecen lineamientos de cómo debería gestionarse ese tema en las entidades territoriales.

De otro lado, desde finales de 2019 y durante el primer semestre de 2020, la ART acompañó los empalmes y formulación de planes para incluir iniciativas PDET. Como resultado en la subregión 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.

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 de los sectores de gasto nacional. En síntesis, si bien se pueden identificar algunos lineamientos para temas precisos del Acuerdo de Paz en dichos planes, no se identifica una apuesta integral de corresponsabilidad para la implementación conjunta del mismo en el territorio.

La poca concreción de los compromisos de los sectores de gasto del Presupuesto General de la Nación con los PDET y en general con los compromisos territoriales del Acuerdo de Paz, también se reflejan en la demora en la expedición de los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral y la falta de un seguimiento sistemático e integral que permita valorar el avance en la implementación a nivel territorial de los que ya han sido aprobados.

Recomendaciones

- 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 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.
- 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.
- Elaborar por lo menos anualmente una planeación concertada entre los sectores de gasto nacional y las del

CONCLUSIONES GENERALES



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 son 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.

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 de mayores 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.

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 NACIÓN

PROCUREMOS
la paz

BIBLIOGRAFÍA

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>

DNP - DDDP. (s.f.). Desempeño fiscal. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación.

DNP. (2020). TerriData. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación: <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/perfiles>

DNP. (s.f.). Medición de Desempeño Municipal. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación: <https://portalterritorial.dnp.gov.co/AdmInfoTerritorial/MenuInfoTerrEstMDM>

DSCI. (Abril de 2020). Respuesta Oficio.

FIP. (2019). Base de datos de agresiones a líderes sociales. Obtenido de Fundación Ideas para la Paz.

MEN. (2020). Estadísticas en educación básica por municipio. Obtenido de Ministerio de Educación Nacional: <https://www.datos.gov.co/Educaci-n/ESTADISTICAS-EN-EDUCACION-BASICA-POR-MUNICIPIO/nudc-7mev/data>

Mesa Interinstitucional de Población. (2020). Subregiones y municipios PDET Colombia. Obtenido de Triage Poblacional.

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>

PONAL. (2020). Estadística delictiva. Obtenido de Policía Nacional de Colombia.

RUV. (2020). Cifras de la Unidad de Víctimas. Obtenido de Registro Único de Víctimas: <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/>

SIMCI. (2019). Informe de Monitoreo Regional de territorios afectados por los cultivos ilícitos 2018.

SIMCI. (2020). Informe de Monitoreo Regional de territorios afectados por los cultivos ilícitos 2018.





PROCUREMOS
la paz

SUR DE BOLÍVAR

RESUMEN EJECUTIVO