

REZAGOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ EN EL PACÍFICO MEDIO

Informe Territorial



www.delcapitolioalterterritorio.com
www.ideaspaz.com

FIP
FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ

Este documento no refleja las opiniones, posiciones o ideas de entidades, organismos y cooperantes que apoyan nuestra labor como la Fundación Ideas para la Paz y la Embajada Británica.



REZAGOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ EN EL PACÍFICO MEDIO

Contenido

1. Introducción	1
2. Metodología: seguimiento y control político a la implementación del Acuerdo en la subregión PDET Pacífico Medio.....	2
3. Contexto del Pacífico Medio.....	3
3.1. Pobreza multidimensional y necesidades insatisfechas en la población del Pacífico Medio.....	6
3.2. El conflicto armado en el Pacífico Medio y las dinámicas de resistencia de la sociedad civil.....	10
4. Obstáculos y rezagos en la implementación del Acuerdo de Paz en el Pacífico Medio.....	12
4.1. Deterioro del enfoque participativo y de la confianza de las comunidades en las entidades que implementan el Acuerdo de Paz.....	13
4.2. Graves retrasos en la implementación del PDET.....	14
4.2.1. Deficiencias de las autoridades territoriales para acceder a recursos.....	15
4.2.2. Pocos recursos para la implementación del Acuerdo de Paz y rezagos en la ejecución de proyectos.....	15
4.2.3. Atraso en la implementación de las iniciativas del PATR.....	18
4.3. Avances y barreras en el acceso a la tierra.....	20
4.3.1. Implicaciones de la implementación de la Ley 70 de 1993.....	20
4.3.2. Panorama de acceso a tierra tras la implementación del Acuerdo de Paz.....	23
4.3.3. Implicaciones de la Zona de Reserva Forestal en Pacífico Medio.....	27
4.3.4. Retraso en la implementación del Catastro Multipropósito.....	29
4.4. Dispersión en el proceso de reincorporación: inseguridad, estigmatización e insostenibilidad financiera.....	31
4.5. Lentitud en la satisfacción de los derechos de las víctimas.....	33
4.6. Retos en la implementación del enfoque étnico.....	37
4.7. Complejidades de la situación de seguridad.....	40
5. El Pacífico Medio en el Plan Nacional de Desarrollo.....	47
6. Recomendaciones.....	49



1. Introducción

Del Capitolio al Territorio es un proyecto de la Comisión de Paz de la Cámara de Representantes implementado por la Fundación Ideas para la Paz (FIP), con financiación de la Embajada Británica, que busca hacer seguimiento multipartidista a la implementación del Acuerdo de Paz, especialmente a temas relacionados con la seguridad territorial, la Reforma Rural Integral (RRI), la reincorporación, la solución al problema de las drogas ilícitas y la satisfacción de los derechos de las víctimas del conflicto. Todo ello a través de la facilitación de visitas de Congresistas de las Comisiones de Paz a los municipios en los que se desarrollan los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), y por medio de la producción de información —temática o territorial— sobre la implementación del Acuerdo de Paz en estas regiones.

En este documento, presentamos un informe sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz en la subregión PDET Pacífico Medio. **Tras varias acciones de seguimiento, concluimos que en el Pacífico Medio hay graves rezagos en puntos determinantes del Acuerdo, principalmente en la planeación y ejecución de los PDET, en las garantías para la seguridad territorial y en aspectos claves de la reparación de las víctimas y del proceso de reincorporación. Estos rezagos hacen que no se generen las transformaciones estructurales para construir una paz duradera y sostenible en el territorio, y evitan que se garantice la no repetición de los hechos victimizantes.** Esto, a pesar de los intentos de las organizaciones de sociedad civil de resistir y mitigar el impacto humanitario del conflicto y de las estrategias del Gobierno Nacional, como ceses al fuego o acuerdos humanitarios, para desescalar la violencia en la región.

Las conclusiones de este informe se derivan del análisis territorializado de las políticas públicas que desarrollan los compromisos del Acuerdo —como los PDET, los mecanismos para el acceso a la tierra, la ruta de reincorporación y las medidas de reparación integral y de justicia transicional, entre otros— que muestran, por ejemplo, que **el Pacífico Medio es la subregión que menos inversión ha recibido entre los territorios priorizados y en la que la reparación integral de víctimas o el proceso de reincorporación avanzan de manera muy lenta o con muchos obstáculos.**



La información presentada a continuación proviene también del análisis de indicadores de seguridad en la región, que expresan las complejidades de la zona en materia de seguridad territorial. Además, contiene datos de organizaciones y centros de investigación que le hacen seguimiento a la implementación del Acuerdo, así como de la revisión de prensa sobre el estado de avance de diversas políticas públicas en la subregión. Y, finalmente, resumimos las percepciones de actores comunitarios que fueron escuchados en las visitas del proyecto a la subregión, en 2021 y 2022, y en sus correspondientes espacios de devolución de información, así como en la Audiencia Pública sobre el estado de avance de la implementación del PDET Pacífico Medio que se hizo a finales de 2021. A todo ello se suman las entrevistas desarrolladas por la FIP y por el equipo del proyecto a líderes comunitarios de la región, durante 2022 y 2023.



En ese sentido, en este informe presentamos un resumen de las acciones de seguimiento del proyecto en la región; información de contexto de la subregión PDET Pacífico Medio, en términos de pobreza multidimensional y necesidades básicas insatisfechas, acceso a bienes y servicios e impacto del conflicto armado en la subregión y de las dinámicas de resistencia comunitaria; una descripción de las principales barreras y rezagos en torno a la implementación del Acuerdo; un resumen de las medidas dispuestas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), que impactan directamente a dicha subregión; y, para cerrar, recomendaciones para superar los rezagos identificados y contribuir a la construcción de paz en el territorio.

2. Metodología: seguimiento y control político a la implementación del Acuerdo en la subregión PDET Pacífico Medio

Entre 2021 y 2023, *Del Capitolio al Territorio* ha desarrollado varios espacios de seguimiento y control político a la implementación del Acuerdo en el Pacífico Medio. Al principio, en enero de 2021, se desarrolló un encuentro virtual debido a las limitaciones derivadas de la pandemia de covid-19 entre Representantes a la Cámara y diversos actores territoriales: autoridades locales encargadas de la implementación, personas en proceso de reincorporación, víctimas del conflicto, líderes comunitarios, miembros de la Fuerza Pública y organismos de cooperación internacional.

Producto de este encuentro se elaboraron 12 solicitudes de información a las entidades encargadas de implementar el Acuerdo, con el fin de conocer sus avances y evaluación



sobre las inconformidades presentadas por los actores comunitarios. Luego, el equipo del proyecto socializó las respuestas de las entidades con los participantes en diversos escenarios de devolución de información. En ellos se estableció el compromiso de facilitar la interlocución directa entre organizaciones de la sociedad civil del Pacífico Medio y la institucionalidad con competencia en la implementación del Acuerdo de Paz.

Por todo ello, y con apoyo del proyecto *Del Capitolio al Territorio*, el 9 de diciembre de 2021 se desarrolló una audiencia pública en el Congreso de la República sobre el estado de avance de la subregión PDET Pacífico Medio, a la que fueron invitados líderes y lideresas de la región e instituciones que desarrollan programas para cumplir los compromisos del Acuerdo, así como organizaciones sociales y de cooperación internacional que hacen seguimiento y veeduría a la construcción de paz en el país. Allí las comunidades presentaron recomendaciones y propuestas para acelerar la implementación del Acuerdo de Paz en la subregión, tales como independizar la coordinación de los PDET Alto Patía y Norte del Cauca, y la del Pacífico Medio; implementar un plan de choque para ejecutar el PDET en la subregión; y dar garantías para el funcionamiento de la Mesa Subregional PDET, que es una de las iniciativas del Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) en el territorio. Sin embargo, en su momento, la institucionalidad hizo caso omiso de estas recomendaciones.

En junio de 2022, *Del Capitolio al Territorio* llevó a cabo una nueva visita del proyecto a la ciudad de Buenaventura, en la que se establecieron diálogos entre Representantes a la Cámara y actores comunitarios. Después de la vista se enviaron 15 nuevas solicitudes de información a las entidades correspondientes, así como de los subsecuentes espacios de devolución desarrollados en noviembre de 2022.

Finalmente, en 2023, *Del Capitolio al Territorio* desarrolló una serie de entrevistas con actores locales de la subregión con el fin de tener una percepción actualizada de la implementación del Acuerdo de Paz en la región que pudiera compararse con la información oficial que proviene de entidades públicas. A continuación, presentamos los principales hallazgos del proyecto en esta labor de seguimiento.

3. Contexto del Pacífico Medio

Pacífico Medio es una de las tres subregiones PDET que se ubican en el Pacífico colombiano y está integrada por los tres municipios de la costa del departamento del Cauca: Guapi, Timbiquí y López de Micay, así como la zona rural del distrito especial de Buenaventura, que pertenece al departamento del Valle del Cauca.

Mapa de la subregión PDET Pacífico Medio



Subregión PDET Pacífico Medio



En la subregión, hay 393.011 habitantes¹, que se ubican en un área de 14.321 km²; de ellos, la mayoría se reconocen como parte de comunidades étnicas. La siguiente tabla muestra el porcentaje de personas que se reconocen como indígenas o como negras, mulatas o afrocolombianas en cada municipio de la subregión, de acuerdo con los datos de autorreconocimiento étnico del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

Porcentaje de población del Pacífico Medio que se reconoce como parte de un grupo étnico

Municipio	% de población que se reconoce como negra, mulata o afrocolombiana	% de población que se reconoce como indígena
Guapi	97,9%	
Timbiquí	83%	16,2%
López de Micay	92,5%	6,4%
Buenaventura	86,7%	1,55%

Fuente: DANE. Geoportal 2018

En la subregión, así como en el resto de la cuenca del Pacífico, las comunidades étnicas se han organizado en territorios colectivos. De acuerdo con la Agencia Nacional de Tierras (ANT), a agosto de 2023, en los municipios del Pacífico Medio había 58 consejos comunitarios y 18 resguardos indígenas². La presencia de comunidades étnicas en la subregión es fundamental para entender las dinámicas e impactos de la violencia armada y los procesos de construcción de paz que se han dado, así como los obstáculos para la implementación del Acuerdo de 2016, debido a que los pueblos étnicos han jugado un papel fundamental en el mapa político de la región, en las disputas territoriales que históricamente han tenido lugar y en las dinámicas de resistencia de la sociedad civil ante los impactos de la violencia.

1. Según las proyecciones del DANE para 2022 en la ficha central PDET. 31 de mayo de 2023

2. ANT. Portal de Datos Abiertos. 2023. Disponible en <https://data-agenciadetierras.opendata.arcgis.com/datasets/agenciadetierras::consejos-comunitarios/explore> y <https://data-agenciadetierras.opendata.arcgis.com/datasets/agenciadetierras::resguardos-ind%C3%ADgenas-1/explore>. Sin embargo, llama la atención la disparidad de esta información con la suministrada en las bases de datos del Ministerio del Interior. Quienes, con corte a noviembre de 2019, reportaban la existencia de 62 consejos comunitarios en la zona. Disponible en: https://www.mininterior.gov.co/wp-content/uploads/2022/03/consejos_comunitarios_noviembre_2019.xlsx <https://consejos.etnoterritorios.org/?id=85a98a9f8943d1b76ab614e1ffef0f57>

3.1. Pobreza multidimensional y necesidades insatisfechas en la población del Pacífico Medio

La subregión del Pacífico Medio se ha caracterizado por la confluencia de fenómenos históricos que explican sus dinámicas actuales, entre ellas las barreras para implementar plenamente el Acuerdo de Paz. Estos fenómenos son, por ejemplo, los conflictos alrededor del acceso a la tierra, las dificultades que se derivan de la geografía de la región y un abandono estatal que ha permanecido a lo largo del tiempo y que se materializa en condiciones de pobreza.

En términos geográficos, los rezagos de la ocupación colonial y el proyecto de un país enclavado de manera preferencial en su eje andino hicieron del Pacífico colombiano un territorio excluido, leído históricamente como una región útil solo para la explotación o extracción de recursos naturales o como zonas de frontera que era necesario “colonizar” u ocupar para expandir el proyecto de país³. Como efecto de dicha debilidad estatal, el Pacífico y, por lo tanto, la subregión Pacífico Medio, se ha caracterizado por altos índices de pobreza multidimensional⁴ y de necesidades básicas insatisfechas. De acuerdo con la información del triage subregional realizado por el Gobierno Nacional en 2021⁵, el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) en 2018 para la subregión de Pacífico Medio era de 47,1%, en comparación con el IPM de 45,3% de los municipios PDET y de 25,6% para el total nacional. Las tablas a continuación muestran el IPM para cada uno de los municipios de la subregión.

Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) en el Pacífico Medio

Municipio	Índice de Pobreza Multidimensional
Buenaventura	41%
López de Micay	81,2%
Timbiquí	72,4%
Guapi	68,9%

Fuente: DANE. Medida de pobreza multidimensional municipal de fuente censal – Indicadores.
Consultado en agosto de 2023

3. Clavijo Gallego, T. El reconocimiento étnico-territorial de comunidades negras en Colombia: ¿un lugar de derecho? Nova et Vetera, 24. (2016). Recuperado de <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/novaetvetera/article/view/45>

4. Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) adoptado para Colombia es un índice integrado que permite analizar múltiples dimensiones de la pobreza que son experimentadas simultáneamente por los hogares (unidad de análisis para este fin). Este índice se compone de 5 dimensiones (condiciones educativas del hogar; condiciones de la niñez y la juventud; trabajo; salud y acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda), que agrupan 15 indicadores, cada indicador a su vez tiene un punto de corte definido para el cual un hogar es considerado en privación.

5. UNFPA & Gobierno de Colombia. Triage poblacional territorial 2.0. 2021. Disponible en https://serviceweb.renovacionterritorio.gov.co/artdev/media/files/2021-09-07_115342_290476856.pdf



En la subregión existen graves déficits de cobertura de servicios públicos básicos como acueducto, alcantarillado, energía eléctrica y servicio de gas natural. La tabla a continuación muestra el porcentaje de cobertura de servicios públicos básicos en cada municipio.

Cobertura de servicios públicos en Pacífico Medio

Municipio	Acueducto	Alcantarillado	Energía eléctrica	Gas	Internet
Buenaventura	73,2%	61%	98,8%	55,9%	27,7%
López de Micay	11,6%	10,9%	35,5%	0,3%	0,3%
Timbiquí	18,2%	15,5%	46,1%	0,42%	0,9%
Guapi	19,1%	10,3%	51,7%	5,7%	6,1%
Nacional	97,2%	92,4%	99,8%	80,3%	63,1%

Fuente: DANE. Servicios Públicos – Indicadores. Consultado en agosto de 2023 y Boletín técnico Encuesta nacional de calidad de vida (ECV) 2018

Preocupa la situación del municipio de Guapi, donde el 70% de su población tiene necesidades básicas insatisfechas; algo que, además, es consistente con los datos de acceso a servicios públicos que fueron presentados previamente. El mapa que sigue muestra la proporción de personas con necesidades básicas insatisfechas en la subregión.

Todo lo anterior se suma a graves problemas de desnutrición, especialmente en población infantil, el bajo nivel educativo y las dificultades para acceder a servicios de salud y a una infraestructura vial y comunitaria ligada exclusivamente al desarrollo portuario. Esto ha dejado pocas oportunidades para la diversificación productiva en las áreas rurales y para la inclusión de la población local en los mercados⁶. La subregión Pacífico Medio requiere de proyectos e intervenciones regionales y subregionales de impacto a través del impulso a la coordinación y asociatividad territorial que permitan la transformación regional y el acceso de la población a derechos y a servicios públicos.

En relación al enfoque de género, tras una focalización en materia de 'feminización de la pobreza', el triage subregional realizó una medición del IPM desagregando por sexo de la jefatura del hogar⁷. Como resultado, se encontró que:



El 48,9% de los hogares con mujeres cabeza de hogar son considerados pobres según el IPM, lo que supera al 45,2% del total de municipios PDET y al 26,3% del nivel nacional, es decir, casi el doble de los hogares a nivel nacional⁸.



En cuanto al indicador 'razón de mortalidad materna', que representa el número de mujeres fallecidas por causas relacionadas con el embarazo y el parto por cada 100.000 nacidos vivos, el Pacífico Medio es la subregión con mayor razón de mortalidad materna, con 171,5, una cifra extremadamente alta en comparación con la razón del total de municipios PDET (56,4) y la del nacional (50,7)⁹.



A su vez, la tasa de fecundidad en niñas¹⁰ de 10 a 14 años se encuentra en 4 puntos, frente al total PDET de 4,38 y al total nacional de 2,47.



La mortalidad materna en Colombia se ha concentrado en poblaciones socialmente vulnerables: mujeres en condiciones de pobreza que habitan en territorios con condiciones precarias o en zonas rurales, como el Pacífico Medio, donde hay altos niveles de analfabetismo, así como en población étnicamente diferenciada o migrante¹¹.

6. ART. PATR Pacífico Medio. 2019.

7. UNFPA & Gobierno de Colombia Triage poblacional territorial 2.0. 2021. Bogotá: Fondo de Población de las Naciones Unidas y Gobierno de Colombia. (2021). Disponible en https://serviceweb.renovacionterritorio.gov.co/artdev/media/files/2021-09-07_115342_290476856.pdf

8. UNFPA & Gobierno de Colombia Triage poblacional territorial 2.0. 2021. Bogotá: Fondo de Población de las Naciones Unidas y Gobierno de Colombia. Disponible en https://serviceweb.renovacionterritorio.gov.co/artdev/media/files/2021-09-07_115342_290476856.pdf

9. La razón materna representa el número de mujeres fallecidas por causas relacionadas con el embarazo y el parto por cada 100.000 nacidos vivos de acuerdo con el municipio de residencia. Cifras de: UNFPA & Gobierno de Colombia Triage poblacional territorial 2.0. 2021. Bogotá: Fondo de Población de las Naciones Unidas y Gobierno de Colombia. 2021. Disponible en https://serviceweb.renovacionterritorio.gov.co/artdev/media/files/2021-09-07_115342_290476856.pdf

10. Se representa como el cociente entre el número de nacidos vivos de niñas de 10 a 14 años en un periodo determinado (un año) y el número total de niñas de ese mismo grupo de edad, multiplicado por 1.000.

11. UNFPA & Gobierno de Colombia Triage poblacional territorial 2.0. 2021. Bogotá: Fondo de Población de las Naciones Unidas y Gobierno de Colombia. Disponible en https://serviceweb.renovacionterritorio.gov.co/artdev/media/files/2021-09-07_115342_290476856.pdf

En términos de violencias basadas en género, para el año 2020 el Pacífico Medio registró una tasa menor para el fenómeno de violencia física frente a la tasa presentada a nivel nacional y en municipios PDET. Sin embargo, esto evidencia las dificultades para el registro de los casos, la tolerancia de las violencias e, incluso, las barreras de acceso a la institucionalidad para denunciarlas¹².

Durante las visitas del proyecto *Del Capitolio al Territorio*, lideresas de la subregión han manifestado la desconfianza en la Fuerza Pública y las entidades, por cuenta de la revictimización de la que son sujetas al acercarse a las instituciones. Este fenómeno se reitera en la medición de la tasa de violencia psicológica, la cual se encuentra en **siete casos por cada 100.000 mujeres, frente al total de municipios PDET de 12,9 y al total nacional de 32,5**. Algo similar se presenta con la tasa de violencia sexual, en la que **Pacífico Medio es la segunda subregión con la tasa más baja después de Chocó, con 48 puntos, que es significativamente más baja que la del total de municipios PDET (97,2) y del total nacional (105,6)**¹³.

3.2. El conflicto armado en el Pacífico Medio y las dinámicas de resistencia de la sociedad civil

Las disputas territoriales que han tenido lugar históricamente en la región —ligadas a la búsqueda del dominio del territorio como un espacio estratégico para la guerra y el control de las economías ilegales— sumadas a las dinámicas de abandono institucional, han hecho que el conflicto armado tenga un impacto particular en el Pacífico Medio. Según el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), en este territorio han confluído, y siguen confluendo, varios actores armados ilegales: grupos guerrilleros y paramilitares, grupos ‘posdesmovilización’ y bandas criminales que se han disputado el territorio, tanto en la zona rural del Pacífico Medio como en el casco urbano de Buenaventura. Estos grupos buscan controlar las rentas del narcotráfico, así como de la explotación ilegal de recursos minero-energéticos. Esto se suma también a victimizaciones atribuidas a la Fuerza Pública que han tenido lugar en la región, las cuales alimentan la desconfianza de las comunidades en las Fuerzas Militares y de Policía¹⁴.

En el territorio existe también una conflictividad histórica en torno al desarrollo portuario, lo que —de acuerdo con el CNMH— ha producido dinámicas de despojo de la población y de exclusión de los pobladores locales en los mercados, así como la eliminación de formas de producción alternativas a la economía portuaria¹⁵.

12. UNFPA & Gobierno de Colombia. Triage poblacional territorial 2.0. 2021. Bogotá: Fondo de Población de las Naciones Unidas y Gobierno de Colombia. Disponible en https://serviceweb.renovacionterritorio.gov.co/artdev/media/files/2021-09-07_115342_290476856.pdf

13. UNFPA & Gobierno de Colombia. Triage poblacional territorial 2.0. 2021. Bogotá: Fondo de Población de las Naciones Unidas y Gobierno de Colombia. Disponible en https://serviceweb.renovacionterritorio.gov.co/artdev/media/files/2021-09-07_115342_290476856.pdf

14. CNMH. El Conflicto armado en cifras. Consultado en agosto de 2023 y CNMH. Buenaventura, un puerto sin comunidad. 2015.

15. CNMH. Buenaventura, un puerto sin comunidad. 2015.

Los hechos victimizantes más comunes en la subregión son:



Estas afectaciones han tenido un impacto en términos del deterioro del tejido social y de las relaciones comunitarias, así como afectaciones a las poblaciones y territorios étnicos¹⁷. Lo anterior, sumado a la debilidad institucional, ha obstaculizado la consolidación territorial de los procesos organizativos locales, la vigilancia, protección y control autónomo de sus territorios y el proceso de titulación colectiva, y ha quebrantado los principios básicos para el reconocimiento de la identidad y de las autoridades locales¹⁸.

Pese a ello, la población del Pacífico Medio se ha organizado para resistir las dinámicas de violencia y abandono institucional constituyendo organizaciones sociales que buscan visibilizar los hechos de violencia y la debilidad estatal, y exigiendo la intervención del Estado en el territorio. La constitución de consejos comunitarios de comunidades negras y de resguardos indígenas ha sido una de las herramientas de la población rural de la región para garantizar el acceso a la tierra y defender o mantener los usos y costumbres ancestrales de las comunidades étnicas que se vieron deterioradas por el conflicto armado¹⁹. Según la Comisión de la Verdad, el Pacífico Medio —especialmente la región de la cuenca del Río Naya—, se ha caracterizado por la comunión interétnica, la riqueza de su territorio, la sabiduría de sus pobladores, el respeto por su sistema de valores y sus resistencias históricas²⁰. En la zona urbana de Buenaventura se han construido procesos organizativos que aportan a la construcción de memoria histórica y a la exigencia de justicia y reparación integral, a la recuperación psicosocial de las víctimas, a la búsqueda de personas dadas por desaparecidas y a prevenir el reclutamiento de Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes (NNAJ)²¹.

16. UARIV. Registro Único de Víctimas. Consultado en 2023.

17. CNMH. Buenaventura, un puerto sin comunidad. 2015.

18. Observatorio de procesos y conflictos socio-territoriales. Procesos socio-territoriales Pacífico: itinerarios y tendencias. 2013. http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/ilsa/20170808052606/pdf_994.pdf

19. CNMH. Buenaventura, un puerto sin comunidad. 2015, y Dejusticia. La resistencia del pueblo negro en la costa pacífica del Cauca. 2023.

20. Comisión de la Verdad. Región del Naya los rostros de la resistencia. 2022

Disponible en; <https://web.comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/region-del-naya-los-rostros-de-la-resistencia>

21. CNMH. Buenaventura, un puerto sin comunidad. 2015.

Moreno y Arboleda. El pueblo no se rinde, ¡carajo!": protesta social y configuración de escenarios políticos actuales en Buenaventura. 2020.

4. Obstáculos y rezagos para la implementación del Acuerdo de Paz en el Pacífico Medio

En el Pacífico Medio confluyen varias barreras y rezagos para la implementación del Acuerdo de Paz:



Se evidencia un deterioro del enfoque participativo que limita la incidencia de las comunidades en las políticas públicas.



Se observan rezagos graves en la ejecución del PDET y de las iniciativas del PATR, lo que obedece a las capacidades limitadas de las autoridades locales para formular e implementar proyectos y a la ausencia de recursos para inversión.



Hay dificultades y obstáculos para acceder a la tierra tras la firma del Acuerdo y para implementar plenamente la Ley 70 de 1993.



Se evidencia un proceso de reincorporación disperso que genera dificultades para la oferta institucional.



Hay lentitud en la implementación de las medidas de reparación a las víctimas y de justicia transicional.



Existen obstáculos —relacionados con una lógica de racismo estructural— que limitan la implementación del enfoque diferencial étnico que requiere la implementación del Acuerdo.



Se suman las complejidades del territorio en materia de seguridad, que también dificultan la implementación



4.1. Deterioro del enfoque participativo y de la confianza de las comunidades en las entidades que implementan el Acuerdo de Paz

En las acciones de control político acompañadas por el proyecto *Del Capitolio al Territorio*, **líderes comunitarios de la región Pacífico Medio han hecho referencia al deterioro del enfoque participativo en la implementación del Acuerdo de Paz.** Señalan que, si bien en un inicio la formulación del PDET y del PATR se hizo de manera participativa y generó expectativas en la población, no estuvo exenta de conflictos por la participación. Como resultado, el Pacífico Medio fue la última de las subregiones en firmar el PATR²². Además, con el tiempo, el rol de las comunidades en la priorización y ejecución del Programa fue relegado a un segundo plano y, por lo tanto, las expectativas que se generaron se vieron frustradas. **Todo ello, sumado a posibles casos de corrupción tanto a nivel local como nacional, afectó la confianza de los actores comunitarios en las instituciones.**

Para los líderes de la región, la implementación del Acuerdo durante el Gobierno anterior se caracterizó por ser poco participativa y no tener en cuenta la perspectiva de las comunidades. Esta visión se materializó, por ejemplo, en la elaboración de la Hoja de Ruta —el instrumento que el gobierno Duque diseñó para priorizar las iniciativas de los PATR— pues esta fue percibida más como un ejercicio de validación de una priorización hecha a través de criterios establecidos desde Bogotá, que como una discusión amplia e incluyente con la sociedad civil sobre las necesidades del territorio. La participación insuficiente en la elaboración de la Hoja de Ruta desembocó en tensiones irreconciliables entre organizaciones y la Agencia de Renovación del Territorio (ART), lo que, a su vez, provocó que el ejercicio de participación no pudiera desarrollarse a pesar de que algunos líderes presentaron propuestas sobre cómo hacer una priorización que percibían más pertinente y que el Pacífico Medio fuera la única región en la que la Hoja de Ruta no se expidió durante el Gobierno anterior, dejando al territorio sin un plan claro sobre cómo ejecutar el PDET.

De manera similar, líderes del Pacífico Medio afirman que el Mecanismo Especial de Consulta (MEC) —la instancia creada para que las comunidades étnicas participen en la formulación, ejecución y seguimiento del PDET— no ha tenido una incidencia real en la implementación del Programa y que su visión no estaba siendo tomada en cuenta por el Estado. Esto, a su vez, generó más rupturas entre las comunidades y la ART²³.

Las tensiones entre las comunidades del Pacífico Medio y la institucionalidad se alimentaron, además, por la unificación entre la coordinación del PDET Alto Patía y Norte del Cauca y la del PDET Pacífico Medio. Para los líderes comunitarios, esta situación limitaba la interacción de la comunidad con las autoridades del PDET y perjudicaba la gestión efectiva del programa en la subregión. A pesar de que en varias ocasiones se les solicitó a la ART y a la entonces Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación la independencia entre ambas coordinaciones, ambas hicieron caso omiso

22. Instituto Kroc. Segundo informe especial sobre la implementación del enfoque étnico en el Acuerdo de Paz en Colombia. 2022.

23. El Espectador. Falta de reconocimiento a comunidades étnicas, la razón del atraso en tres PDET. 2022.

manifestando que consideraban adecuada la estructura organizacional para atender a las dos subregiones y que, el hecho de que un coordinador tuviera a su cargo dos subregiones o más, no desdibujaba la independencia en el manejo y la particular atención de cada una de ellas.



Además, la desconfianza de las comunidades se acentuó debido a **presuntos casos de corrupción en la ejecución del PDET** que se evidenciaban, a nivel local, en obras de pequeña infraestructura que quedaban inconclusas o, a nivel nacional, **en la malversación de fondos de OCAD Paz**, que se percibía como una afectación particular al Pacífico Medio debido a que no se ejecutaban proyectos en el territorio a través de este mecanismo.

En el Gobierno actual se han adelantado algunas acciones para corregir el rezago en la implementación del PDET en la subregión y recuperar el enfoque participativo del programa. Para ello, se han realizado diversos ejercicios de participación de cara a elaborar la Hoja de Ruta y se acogió la propuesta de independizar la coordinación del PDET Pacífico Medio y la del Alto Patía y norte del Cauca. Si bien estas acciones aún no se materializan en transformaciones estructurales y en la ejecución de proyectos de alto impacto en la subregión, sí resultan un paso clave para recuperar la confianza perdida de los actores comunitarios en la implementación del Acuerdo. De hecho, tras los encuentros *Avanzar Cumpliendo* de la ART en la subregión, se reanudaron los procesos de construcción de la Hoja de Ruta. Luego, los días 14 y 15 de marzo, se realizó la concertación y formulación metodológica del proceso de construcción participativa de la Hoja de Ruta con enfoque diferencial, étnico y cultural, con la participación de delegados de la Mesa Subregional Étnica²⁴. Además, el 18 de mayo de 2023, la ART adelantó la protocolización del MEC.

4.2. Graves retrasos en la implementación del PDET

Con el fin de avanzar en la implementación del PDET, en el Pacífico Medio se firmaron tres Pactos Comunitarios para la Transformación Regional (PCRT), dos Pactos Étnicos, cuatro Pactos Municipales (PMTR) y, el 23 de febrero de 2019, se firmó el PATR de la subregión. Este PATR contiene 81 iniciativas, de las cuales la mayoría pertenece al Pilar 6, “Reactivación Económica y Producción Agropecuaria” (16 iniciativas). Le siguen en número de iniciativas el Pilar 8, “Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz”, y el Pilar 4, “Educación Rural y Primera Infancia Rural”, con 13 y 12 iniciativas, respectivamente. **Sin embargo, la implementación del PDET en Pacífico Medio ha sido particularmente lenta en comparación con las demás subregiones.**

24. Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz. Avance de la Implementación del Acuerdo Final de Paz en el Gobierno del Cambio. Marzo de 2023.

Este atraso responde a diferentes factores: las falencias técnicas en la formulación de proyectos, la ausencia de voluntad política y las dificultades en la articulación institucional, así como la poca inversión de recursos en esta subregión.

4.2.1. Deficiencias de las autoridades territoriales para acceder a recursos

Las falencias en temas de acceso a oferta estatal se suman a las dificultades en materia técnica que tienen las entidades locales para financiar proyectos. **En las visitas del proyecto a la subregión, las autoridades territoriales han reconocido las falencias que han tenido para competir por los recursos.** Por ejemplo, la alcaldía de Buenaventura, en su informe de gestión de 2022, aseguró que no contaban con un adecuado desarrollo institucional que les permitiera acceder con facilidad a los diferentes fondos creados para implementar el Acuerdo de Paz, que posibilitan la financiación de proyectos de inversión. Las autoridades reiteran la importancia del acompañamiento de la Contraloría General de la República para garantizar la inversión en los territorios PDET sin ningún tipo de discriminación²⁵.

Las alcaldías de Timbiquí y de Guapi señalaron por su parte que, a pesar de que ambos municipios incluyeron iniciativas del PDET en sus planes de desarrollo, no han tenido acceso a los recursos para la implementación de estos proyectos, pero sí dificultades para la aprobación de proyectos a través del fondo de OCAD Paz²⁶.

Estas falencias se encuentran consignadas en la Medición de Desempeño Municipal (MDM), la cual considera los componentes de gestión y de resultados para evaluar el desempeño de cada gobierno territorial. Los resultados de esta evaluación determinaron que, mientras el total de municipios PDET presentaron un avance en el promedio del puntaje de MDM —pasando de 45,27 en 2018 a 46,11 en 2020— el PDET Pacífico Medio es una de las subregiones en las que se presenta un retroceso en esta medición, que equivale a -6,68 puntos porcentuales en la medición del MDM²⁷.

4.2.2. Pocos recursos para la implementación del Acuerdo de Paz y rezago en la ejecución de proyectos

Uno de los rezagos graves en la implementación del PDET en el Pacífico Medio tiene que ver con la insuficiente asignación de recursos para la implementación del Acuerdo destinados a esta región. La tabla que sigue muestra el porcentaje de recursos ejecutado frente al costo requerido para la implementación del Acuerdo en la región.

25. Alcaldía de Buenaventura. Informe de rendición de cuentas. 2020. Disponible en https://www.buenaventura.gov.co/images/multimedia/20210331_informe_de_rendicion_de_cuentas_paz_con_legalidad_pdet_2020.pdf

26. Entrevista a miembro de la mesa técnica del PDET, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Buenaventura, Colombia, 28 de Julio 2021. En Informe IANPE 2016-2021 de seguimiento, impulso y verificación a la implementación del capítulo étnico del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. 2021

27. ART. Informe de seguimiento. Agosto de 2022

Porcentaje de recursos ejecutados frente al costo total requerido de implementación en Pacífico Medio²⁸

Monto requerido según el MFMP 2018*	\$3.160
Monto comprometido*	\$337,8
Monto invertido en obras terminadas*	\$128,4
Porcentaje de recursos comprometidos frente al costo total requerido de implementación	10,7%
Porcentaje de recursos ejecutados en obras terminadas frente al costo total requerido	4,1%

*Cifras en miles de millones.

Fuente: Elaboración propia a partir del MFMP 2018 y Central PDET ART.

Los siguientes datos muestran el déficit de inversión para la implementación del Acuerdo en el Pacífico Medio:



En materia de recursos comprometidos en obras estructuradas, en ejecución y terminadas, **el Pacífico Medio cuenta con 161 proyectos y una inversión de \$625.387 millones**. Comparado con el nivel nacional, **este compromiso de recursos representa apenas el 2,2%** frente a la totalidad de los mismos. En la subregión sobresale la inversión en el sector minas y energía, con \$152.326 millones²⁹. Al analizar la inversión por municipios en la subregión, Buenaventura y Guapi son los dos municipios con mayores recursos³⁰.



Pacífico Medio es la subregión **con menos recursos invertidos en obras terminadas: teniendo en cuenta todas las fuentes de financiación, acumula un valor de \$160.010 millones**³¹. Esto es preocupante, sobre todo teniendo en cuenta que el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2018 (MFMP) no ubica al Pacífico Medio como la subregión que menos recursos requiere (según el MFMP, la subregión necesita de una inversión de \$3,16 billones).

28. Si bien la ART reporta información para proyectos terminados en dos subregiones, para el ejercicio comparativo sólo se utilizaron los recursos destinados directamente a una subregión.

29. ART. Central PDET. Consultado en agosto de 2023.

30. ART. Central PDET. Consultado en agosto de 2023.

31. Central PDET. Obras terminadas. Esta sección incluye las Obras PDET ART, Obras PDET, Obras por Impuestos, Otros Proyectos PDET, Cooperación Internacional y los proyectos financiados a través del SGR Diferente a OCAD Paz.



Pacífico Medio es la subregión con menor número de obras aprobadas a través del mecanismo OCAD Paz, con solo una. En la actualidad se encuentra en ejecución la obra “construcción de la interconexión eléctrica de las localidades rurales costeras pertenecientes a tres municipios del departamento del Cauca y en siete municipios del departamento de Nariño”, por un monto de \$334,7 mil millones. Sin embargo, el monto efectivo destinado a los municipios de Pacífico Medio es de \$196.885 millones. **Esta obra, aprobada en junio de 2021, cuenta con un avance físico del 0,9% y un avance financiero del 1,12%³².**



En cuanto a proyectos que actualmente se encuentran en trámite de viabilización, **Pacífico Medio tiene 92 de ellos pendientes de aprobación** por un valor de \$1,05 billones, **lo que representa el 1,9% de la totalidad de proyectos en trámite de viabilización³³.** El bajo nivel de estructuración y eventual aprobación de proyectos **refleja las dificultades técnicas y políticas que ha enfrentado la subregión para presentar los proyectos y, luego, contar con su aprobación.** Al revisar información del Departamento Nacional de Planeación (DNP), no se evidencian razones claras para el constante rechazo de los proyectos que se postulan a ser aprobados durante las sesiones de OCAD Paz en el Pacífico Medio.



En relación con la fuente denominada obras PDET–ART, **Pacífico Medio es la subregión con menor número de obras terminadas, con solamente dos³⁴,** y diez obras más que se encuentran en estructuración³⁵. Frente a la ejecución de los recursos asignados a través de la estrategia obras PDET, preocupa que, a la fecha, en el Pacífico Medio se han ejecutado el 29% de los recursos asignados: sigue siendo la subregión con menor ejecución, frente a una nacional de 84,6%³⁶.



Pacífico Medio es la subregión **con menor número de obras aprobadas a través de obras por impuestos, con solo una³⁷.**

La baja destinación de recursos y la tardía ejecución de proyectos dan cuenta de las falencias que enfrenta Pacífico Medio para avanzar en materia de obras que le apuesten a la transformación territorial. En el Gobierno actual se han adelantado estrategias para cumplir con las obras iniciadas, y darle prioridad a aquellas regiones que han sido

32. Avance medido en una escala de 1 a 100. Portal Web Sistema de Gestión y Monitoreo a la Ejecución de Proyectos GESPROY- SGR, fecha de corte junio 2023.

33. Presidencia de la República. Avance de la Implementación del Acuerdo Final de Paz en el Gobierno del Cambio. Corte a 31 de marzo de 2023.

34. Las obras corresponden a la construcción de un parque recreativo y máquinas biosaludables en Guapi y a la implementación de contratos de conservación natural en Zonas de Reserva Forestal en Ley Segunda en Timbiquí.

35. Agencia de Renovación del Territorio. Respuesta a Derecho de petición con radicado 20231200049051. Abril de 2023

36. Agencia de Renovación del Territorio. Respuesta a Derecho de petición con radicado 20231200049051. Abril de 2023.

37. Agencia de Renovación del Territorio. Respuesta a Derecho de petición con radicado 20231200049051. Abril de 2023

beneficiadas con menos recursos. Sin embargo, es necesario contar con mecanismos de transparencia que faciliten la veeduría para que la ejecución de estos recursos tenga la legitimidad suficiente frente a las comunidades.

4.2.3. Atraso en la implementación de las iniciativas del PATR

Tras la formulación de los PATR —y ante la ausencia de una Hoja de Ruta que establezca iniciativas detonantes y dinamizadoras— los avances en Pacífico Medio se han medido frente a las 629 iniciativas que fueron seleccionadas inicialmente. De estas, 318 cuentan con Ruta de Implementación Activa (RIA) y 287 fueron incluidas en Planes de Desarrollo Territorial. A continuación, se desagregan las iniciativas por municipios y su estado.

Iniciativas del PATR por municipio³⁸

Municipio	Iniciativas en el PATR	Iniciativas con RIA	Iniciativas en Planes de Desarrollo Territorial
Buenaventura	215	143	46
Guapi	115	38	39
López de Micay	114	49	69
Timbiquí	104	49	68

Elaboración propia. Fuente. ART: Central PDET. Con corte a junio de 2023

En términos de implementación, las cifras indican avances en cuanto a las iniciativas con Ruta de Implementación Activa (RIA). Según la ART, la subregión cuenta con más del 50% de las iniciativas con Ruta de Implementación Activa, una cifra similar a la del nivel nacional. Sin embargo, esta medición no refleja realmente los avances en proyectos que benefician a las comunidades ya que una reunión de planeación es suficiente para activar esa ruta, pero no necesariamente responde a asignación o ejecución de recursos. La tabla a continuación muestra el porcentaje de iniciativas con RIA por cada pilar del PDET en el Pacífico Medio.

38. Al existir iniciativas que benefician a más de un municipio, y otras iniciativas subregionales, la sumatoria no corresponde al número exacto de iniciativas.

Estado de las iniciativas del PATR por pilar en la subregión Pacífico Medio³⁹

Pilar	Iniciativas en el PATR	Iniciativas con RIA	Iniciativas en Planes de Desarrollo Territorial
Pilar 5. Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico	41	18	43,9%
Pilar 3. Salud rural	84	37	44%
Pilar 1. Ordenamiento social de la propiedad	46	22	47,8%
Pilar 6. Reactivación económica y producción agropecuaria	111	55	49,5%
Pilar 7. Sistema para la garantía progresiva de la alimentación	36	18	50%
Pilar 4. Educación rural y primera infancia	148	77	52%
Pilar 2. Infraestructura y adecuación de tierras	68	37	54,4%
Pilar 8. Reconciliación, convivencia y construcción de paz	95	53	55,8%

Elaboración propia. Fuente. ART: Central PDET. Con corte a junio de 2023

A pesar de que las iniciativas reflejan avances, la percepción de las comunidades es opuesta. Los líderes aseguran que la priorización realizada por la Agencia no los tuvo en cuenta, lo que generó inconformidades con el uso de los recursos. Mencionan también que muchas veces se cambió el sentido inicial de las iniciativas priorizadas y que se implementaron acciones en contravía de sus intereses. De esa forma, si bien se reconoce que se ejecutaron recursos, preocupa que las iniciativas no respondan a las necesidades actuales y tampoco cuenten con la legitimidad de las comunidades.

39. ART. Central PDET. Consultado en agosto de 2023

Además de estos rezagos, llama la atención que tras la realización de los encuentros Avanzar Cumpliendo de la ART, los delegados del grupo motor realizaron un reconocimiento y priorización de los proyectos en los que se identificaban falencias en su ejecución. Según este análisis, Pacífico Medio es la subregión con menos proyectos priorizados (18). Seis de ellos fueron clasificados como proyectos con falencias, lo que no corresponde con el rezago que se ha evidenciado.

En cuanto a las disparidades subregionales, preocupan los proyectos viabilizados asociados a una o más iniciativas PDET. Por ejemplo, para el caso de las iniciativas “género y mujer rural”, la mayor viabilidad de proyectos se concentra en la subregión Alto Patía y norte del Cauca (16%) y la menor en la subregión de Pacífico Medio (0,5%). Lo mismo ocurre en los proyectos de “género y mujer rural en ruta étnica”, en los que la mayor viabilidad también se encuentra en el Alto Patía y norte del Cauca (28%) y la menor en Pacífico Medio (0,7%)⁴⁰. Esta diferencia es preocupante ante la disparidad en los porcentajes; llama la atención, además, por el hecho de que ambas son subregiones vecinas y, durante el Gobierno anterior, compartieron la misma coordinación PDET.

4.3. Avances y barreras en el acceso a la tierra

Tras la puesta en marcha de la Ley 70 de 1993 se gestó un proceso de transformación del Pacífico —incluyendo el Pacífico Medio— que llevó al reconocimiento del carácter ancestral y colectivo de la presencia de estas comunidades en el territorio y de la propiedad de la tierra. El Acuerdo de Paz estableció el compromiso de fortalecer los mecanismos de acceso a la tierra que se establecieron con esta Ley, así como otros para garantizar la tenencia de la tierra para quienes no la tienen o la tienen de manera insuficiente. Este apartado analiza los avances y retos que se han experimentado en esta zona en cuanto al acceso a la tierra tras la ejecución de estos mecanismos. Además, resalta las inconformidades de las comunidades locales en relación con las políticas implementadas y las implicaciones de la Zona de Reserva Forestal en el Pacífico Medio, así como en las solicitudes de titulación y ampliación pendientes.

4.3.1. Implicaciones de la implementación de la Ley 70 de 1993

Tras la entrada en vigor de la Ley 70 de 1993, se reconoció el derecho a la propiedad colectiva a las comunidades afrodescendientes del Pacífico colombiano. Este cambio generó que cerca de seis millones de hectáreas⁴¹ fueran tituladas colectivamente a comunidades y no solo a individuos; además, logró el reconocimiento de la presencia ancestral de estas comunidades en el territorio, su protección social y cultural, y la conservación del patrimonio ambiental⁴². Desde la implementación de la Ley 70 de 1993, en el Pacífico Medio se han titulado 1.149.044 hectáreas a consejos comunitarios, que se distribuyen así:

40. Instituto Kroc. Seis años de implementación del Acuerdo Final: retos y oportunidades en el nuevo ciclo político. Notre Dame, IN y Bogotá, Colombia: Matriz de Acuerdos de Paz/Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/Escuela Keough de Asuntos Globales. 2023.

41. ANT. Consejos Comunitarios en Datos Abiertos 2023.

42. La Silla Vacía. Propiedad colectiva en el Pacífico Colombiano. Disponible en

<https://www.lasillavacia.com/historias/historias-silla-llena/propiedad-colectiva-en-el-pacifico-colombiano> .2018.

Hectáreas tituladas por municipio

Municipio	Número de hectáreas tituladas
Buenaventura	396.111
López de Micay	337.043
Guapi	255.915
Timbiquí	159.475

Fuente. Elaboración propia. ANT. Consejos Comunitarios en Datos Abiertos 2023.

Si bien estas cifras muestran que el balance en el Pacífico Medio es positivo frente a otras regiones del país, aún existen alertas que deben abordarse dentro del desarrollo integral que requiere este territorio. Al respecto, el Observatorio de Territorios Étnicos y Campesinos de la Pontificia Universidad Javeriana (OTEC), ha estimado que el tiempo promedio de la titulación colectiva de tierras afrodescendientes en Colombia es de aproximadamente seis meses, desde que se expide el auto de aceptación hasta que llega a la comisión técnica. Sin embargo, las demoras son cada vez mayores: de hecho, a nivel nacional, hay solicitudes pendientes desde 1997. **Los retrasos para resolver las solicitudes de titulación colectiva —a nivel Pacífico y subregional— impiden el desarrollo de proyectos productivos, la protección del área y la seguridad de las comunidades, así como otras disposiciones del Acuerdo de Paz.**

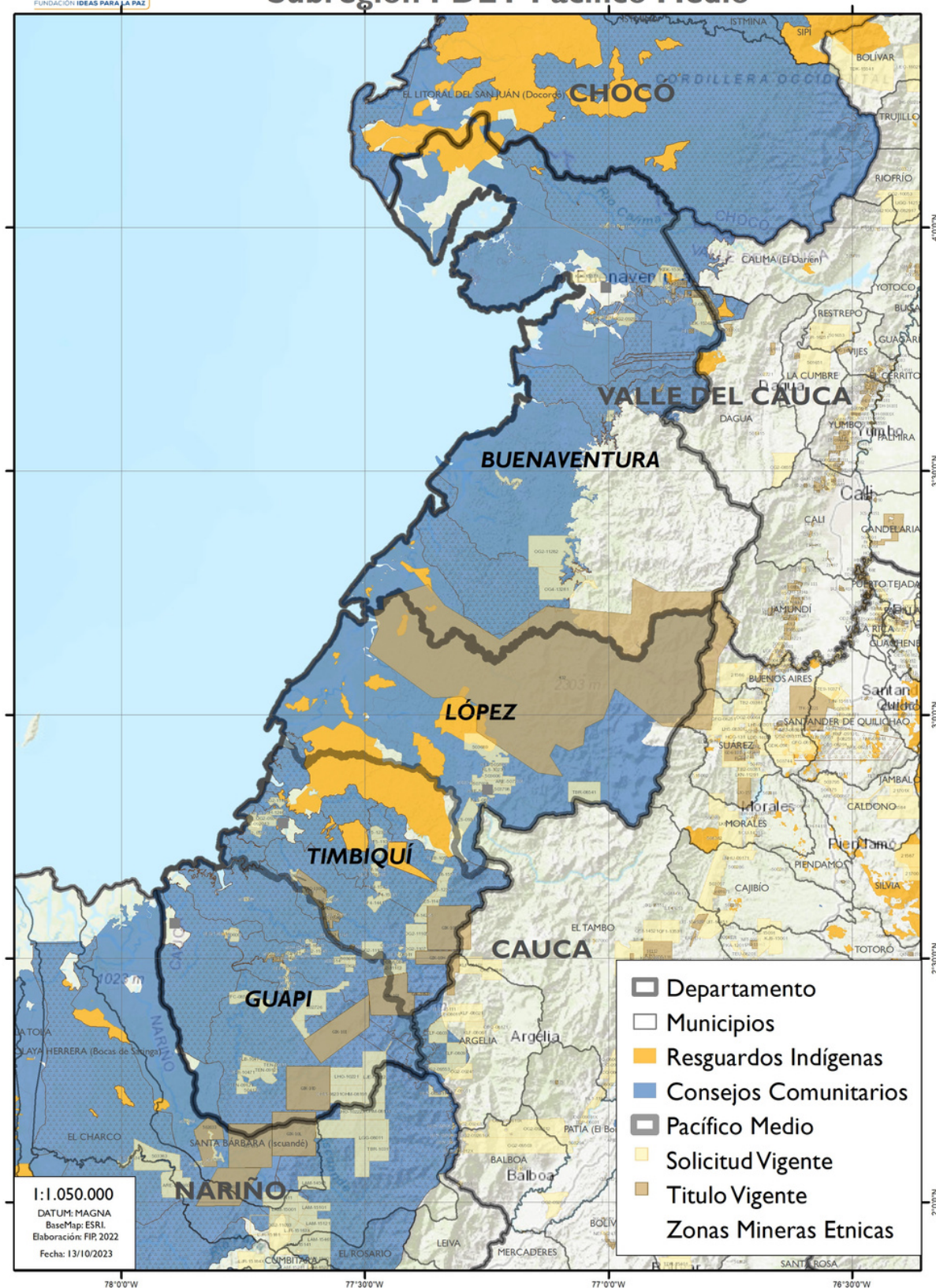
Preocupa el traslape de dichas solicitudes con proyectos o solicitudes mineras, de hidrocarburos o tierras zonificadas para palma, aguacate o banano. En relación con solicitudes de titulación colectiva NARP que da el OTEC a nivel nacional, los datos de minería son los siguientes: 46 títulos mineros concedidos que se cruzan con 38.413 hectáreas que las comunidades NARP han solicitado y 72 consejos comunitarios que se cruzan con solicitudes mineras que aún no están concesionadas. Específicamente, hay 195 solicitudes mineras para explotar oro, plata, cobre, carbones y arcillas⁴³. Las comunidades reconocen el valor de los decretos expedidos por el actual Gobierno Nacional, en los que se reglamentan los capítulos IV y V (uso de la tierra y recursos mineros), pero alertan sobre la necesidad de implementarlos de manera adecuada. Los mapas presentados a continuación muestran los traslapes entre territorios étnicos y proyectos minero-energéticos en el Pacífico Medio.

43. El Espectador. Las 401 solicitudes de títulos colectivos afros que están sin resolver. Disponible en <https://www.elespectador.com/ambiente/las-401-solicitudes-de-titulos-colectivos-afros-estan-sin-resolver/> . 2021

Traslape entre territorios étnicos y proyectos mineros y energéticos⁴⁴



Títulos y Solicitudes Mineras vigentes Subregión PDET Pacífico Medio



44. Disponible en https://mig.etnoterritorios.org/index.php/view/map/?repository=tf&project=Visor_TF

Este mapa da cuenta del traslape entre los Consejos Comunitarios titulados (azul) y los Resguardos Indígenas (amarillos), con los títulos mineros vigentes (cuadros beige) y las solicitudes mineras (cuadros amarillos). Un fenómeno que preocupa pues pone en duda la efectividad y la aplicación de la consulta previa para otorgar títulos mineros dentro de los consejos comunitarios y el papel que ha jugado el Estado frente a estas situaciones.

Si bien el reconocimiento de la Ley 70 de 1993 produjo que las comunidades negras que habitan territorios titulados colectivamente estén en mejores condiciones que las comunidades en territorios no titulados, es clave que este mecanismo de acceso a la tierra esté acompañado de una oferta institucional que permita desarrollar emprendimientos productivos sostenibles liderados por habitantes locales y acceder a cadenas de valor en la región⁴⁵.



La Reforma Rural Integral que surge como compromiso del Acuerdo, la estrategia de los PDET y los mecanismos de acceso a la tierra que se establecieron en La Habana, **son una oportunidad para el desarrollo de estos territorios** y su articulación y ejecución en concordancia con los intereses de las comunidades con el fin de materializar esta oferta y avanzar en el cierre de brechas.

A continuación, expondremos cómo se ha avanzado en el acceso a la tierra, tras la firma del Acuerdo de Paz.

4.3.2. Panorama de acceso a tierra tras la implementación del Acuerdo de Paz

Los mecanismos de acceso a tierras consignados en el Acuerdo de Paz han enfrentado obstáculos a nivel nacional relacionados con la legitimidad y capacidad de las instituciones, la seguridad de los territorios y los beneficiarios, y la poca claridad sobre los avances en entrega a tierras para campesinos sin tierra o con tierra insuficiente. A continuación, un balance de los avances en términos de hectáreas en la subregión luego de la firma del Acuerdo.

Avances en los mecanismos de acceso a tierras en la subregión PDET Pacífico Medio

Hectáreas ingresadas al fondo desde la firma del Acuerdo	2.610 ha
Hectáreas entregadas desde la firma del Acuerdo	Ninguna
Hectáreas entregadas a campesinos	Ninguna
Hectáreas formalizadas	Ninguna

Fuente: ANT. Derecho de petición con radicado 20231000936321. 2023.

45. La Silla Vacía. Propiedad colectiva en el Pacífico Colombiano. Disponible en <https://www.lasillavacia.com/historias/historias-silla-llena/propiedad-colectiva-en-el-pacifico-colombiano> 2018.



Todas las hectáreas ingresadas al fondo se encuentran en Buenaventura; de estas, 2.405 se destinarán a comunidades indígenas⁴⁶. En el gobierno del presidente Gustavo Petro se entregaron 2.405 al Resguardo Cerrito Bongo (Buenaventura) del pueblo Wounaan, tras dos años de expedida la resolución⁴⁷.

De los 59 títulos comunitarios que se han titulado a través de acto administrativo desde 1998, solo uno se hizo después de la firma del Acuerdo de Paz (Consejo Comunitario de la Comunidad Negra de la Vereda La Gloria, con resolución de noviembre de 2022⁴⁸. Se encuentran pendientes 12 solicitudes de formalización en la subregión, todas en Buenaventura. De ellas, ocho se encuentran completas y cuatro en la fase de petición⁴⁹. Al respecto, los consejos han alegado la disminución recurrente del área solicitada a lo largo del proceso y las demoras en la resolución de la solicitud. El Consejo Comunitario El Esfuerzo, por ejemplo, realizó su solicitud en 2010 pretendiendo un área aproximadamente de 1.500 hectáreas. Sin embargo, tras el mapeo, se estableció un área de 117 hectáreas. El Consejo Comunitario Los Lagos Del Río Dagua también realizó su solicitud en 2011 con una pretensión de 1.660 hectáreas, y fueron delimitadas solo 324⁵⁰.



En materia de Resguardos Indígenas, a la fecha hay 28 solicitudes de formalización. **De ellas, diez se encuentran completas y 22 se ubican en Buenaventura.** Además, hay 19 Resguardos constituidos y/o ampliados a través de acto administrativo⁵¹.

46. ANT. Derecho de petición con radicado 20231000936321. 7 de junio de 2023.

47. La Agencia Nacional de Tierras informó que la totalidad del predio corresponde a un terreno de origen baldío. En ese orden esta información proviene de un anexo distinto al anexo que establece la información respecto a las hectáreas entregadas desde la firma del Acuerdo.

48. ANT. Derecho de petición con radicado 20231000936321. 7 de junio de 2023.

49. Esta fase corresponde a la etapa donde la solicitud aún no cumple con alguno de los requisitos establecidos en el Decreto Único Reglamentario 1066 de 2015 y no tiene expediente aperturado.

50. Fuente: ANT. Derecho de petición con radicado 20231000936321. 2023.

51. ANT. Derecho de petición con radicado 20231000936321. 7 de junio de 2023.

Cuando se compara el acceso a la tierra en Pacífico Medio con otras subregiones PDET, el desbalance es notorio. En términos de hectáreas entregadas, Pacífico Medio, sur de Bolívar y Chocó son las únicas subregiones en las que no se han entregado tierras del Fondo. De no ser por el ingreso de las 2.405 hectáreas al Fondo en noviembre del 2022, Pacífico Medio seguiría siendo la subregión con menor número de hectáreas ingresadas⁵².

En términos de formalizaciones, el fenómeno se mantiene: según la ANT, para el periodo 2018-2021, el número total de familias campesinas beneficiadas con títulos de formalización y acceso a tierras fue de 25.337, representadas en 126 municipios PDET. Pacífico Medio no registró familias beneficiadas durante estos cuatro años⁵³.



Vale la pena aclarar que el poco avance descrito tras la firma del Acuerdo de Paz puede obedecer a que buena parte del territorio fue adjudicado colectivamente tras la entrada en vigencia de la Ley 70 de 1993. Sin embargo, también es importante analizar los avances y retos para la población campesina en la región con el fin de alcanzar objetivos que benefician a los distintos grupos en el territorio.

Aunque en términos de titulación los avances tras la entrada en vigencia de la Ley 70 de 1993 son notorios, es clave resolver las solicitudes que aún se encuentran pendientes. La lentitud en estos procesos se convierte en un obstáculo para acceder a proyectos cuyos requisitos se encuentran relacionados con la estabilidad jurídica de los predios y, en ese orden, generar fuentes de ingresos para las comunidades acordes a los usos del suelo. A continuación, se presenta el área pretendida en titulación colectiva para Consejos Comunitarios en la subregión. Solo se encuentran solicitudes en Buenaventura:

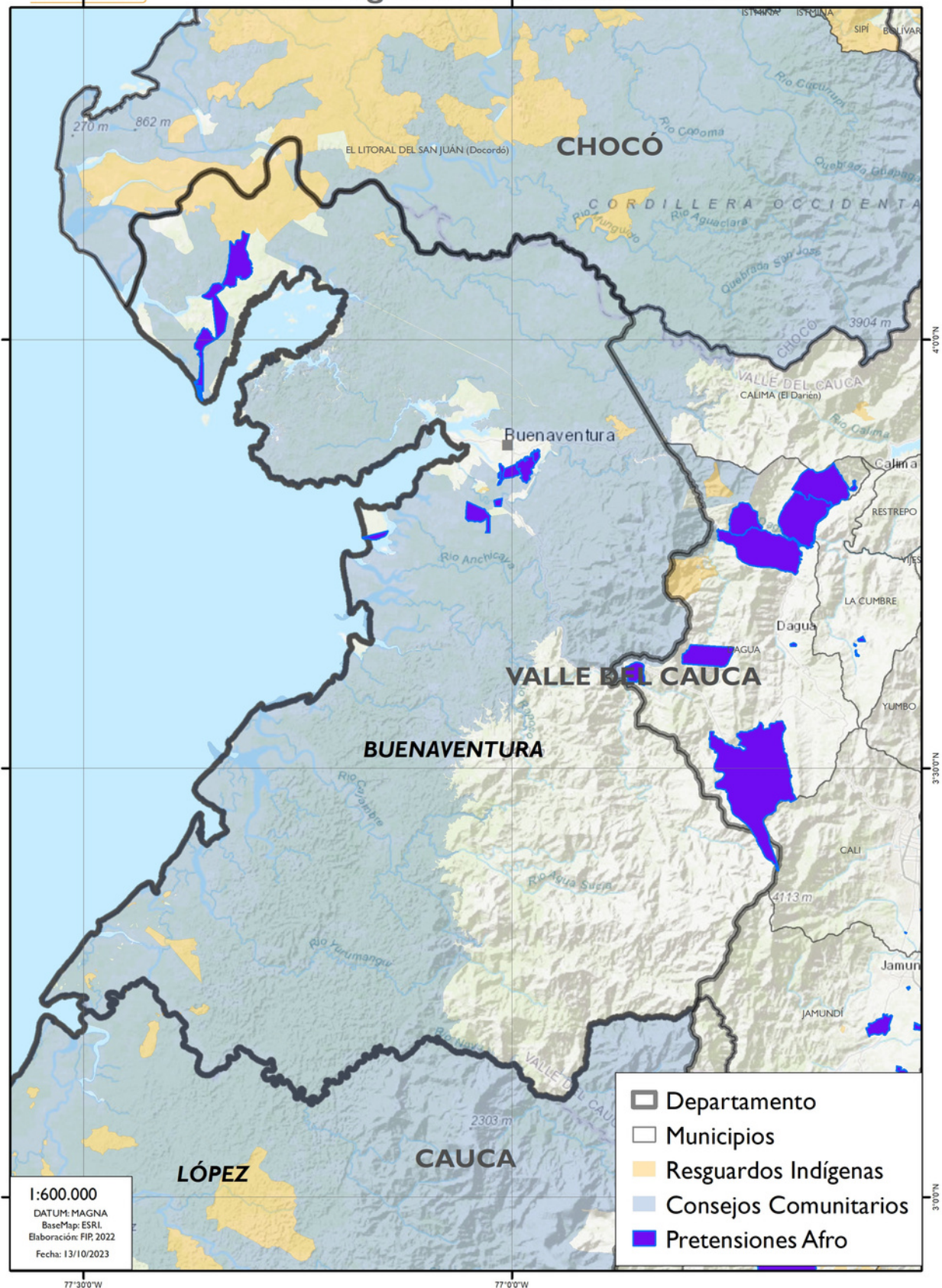
52. ANT. Derecho de petición con radicado 20231000936321. 7 de junio de 2023.

53. ART. Informe de seguimiento a la implementación de los PDET 2022. Agosto de 2022.

Área pretendida en titulación colectiva en Buenaventura



Pretensiones en titulación colectiva
Subregión PDET Pacífico Medio



Si bien Pacífico Medio ha avanzado en la titulación de territorios colectivos, **aún existen retos para acceder a la tierra de forma completa y segura**. Las comunidades alegan la existencia de solicitudes de titulación colectiva que están por resolverse; además, persisten inconsistencias sobre los linderos y mojones, que requieren un saneamiento completo de los predios titulados. También, aseguran que existen predios privados dentro de territorios colectivos titulados o que persisten las ocupaciones indebidas en algunas zonas, lo que imposibilita el dominio del predio completo.



4.3.3. Implicaciones de la Zona de Reserva Forestal en Pacífico Medio

Las zonas de Reserva Forestal de la Ley Segunda de 1959 son una apuesta por proteger los ecosistemas que, a lo largo del tiempo, ha generado tensiones con las comunidades que históricamente han ocupado estos predios. La existencia de traslapes entre territorios colectivos y estas zonas de conservación generan la necesidad de desarrollar mecanismos que permitan un uso del suelo responsable y coherente con la economía de las comunidades. A continuación, se consignan la magnitud de las zonas de reserva en la subregión y los traslapes entre áreas protegidas y títulos colectivos.

Zona de reserva forestal en la subregión Pacífico Medio⁵⁴

Municipio	Área Municipal	Área en Reserva	Porcentaje
Guapi	290.125	23.525	8,11%
López de Micay	309.296	59.959	19,39%
Timbiquí	203.748	19.339	9,49%
Buenaventura	645.400	644.142	99,81%

Fuente: IDEAM. Atlas Zonas de Reserva Forestal 2006.

54. Pacífico Zona de Reserva Forestal. Disponible en Atlas Zonas de Reserva Forestal. 2006 <http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/019679/Pacifico.pdf>

Figuras de protección Ambiental Subregión PDET Pacífico Medio



Todo ello implica que es importante realizar un balance de la figura de las Zonas de Reserva Forestal, en tanto se constituye en un factor determinante al momento de disponer del espacio y establecer una oferta productiva en los territorios, coherente con los usos del suelo. **La subregión debe priorizar la ejecución del Plan de Zonificación Ambiental con el fin de articular las pretensiones de los pueblos étnicos, la existencia de campesinos en la región y los avances en materia minero-energética.** De esta forma, las comunidades podrán acceder a la oferta institucional del Estado de manera coherente con los usos del suelo y avanzar de manera estructural en el desarrollo de la subregión.

Si bien el Plan de Zonificación Ambiental (PZA) fue adoptado por el Ministerio de Ambiente en 2021 mediante la Resolución 1608 de diciembre de ese mismo año, los siete indicadores para el seguimiento al Plan en el SIIPO⁵⁵ no cuentan con ficha técnica en el Sistema. La IEANPE reportó en 2021 que no se había incluido a los pueblos étnicos en el plan de zonificación ambiental y de caracterización de áreas de uso, como establecía el indicador del PMI, y tampoco se había indicado la ruta para establecer estas zonas y áreas en territorios étnicos⁵⁶.

Es importante **contar con mecanismos para la participación efectiva de las comunidades**, en los que se vele por el uso de las herramientas de cada comunidad, para garantizar la participación en la formulación e implementación del PZA. También es clave conocer cuál es la asignación presupuestal para cada subregión, con el fin de conocer el verdadero avance de manera territorializada.

4.3.4. Retraso en la implementación del catastro multipropósito

En aras de garantizar el acceso a la oferta institucional en la subregión y conocer el estado de los predios, es clave avanzar en la actualización del catastro multipropósito. En el Acuerdo se estableció un plazo de siete años para formar y actualizar este instrumento, velando por la efectiva participación de las comunidades. En los municipios PDET se reporta un avance de 26,99% del área geográfica con catastro actualizado, que corresponde a 10.550.289 hectáreas⁵⁷.

Sobre el avance de la subregión, se presentan los siguientes resultados por municipio:

55. Ministerio de Ambiente. Respuesta a Derecho de petición con radicado: 2023E1023901. Julio de 2023.

56. IEANPE. Informe de seguimiento, impulso y verificación a la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Diciembre 2021.

57. Sinergia. <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEnt/33/1160/5514>. Fecha de corte: 31 de diciembre de 2022 y actualizado el 09 de junio de 2023.

**Área actualizada con catastro multipropósito en la subregión
Pacífico Medio**

Municipio	Área que permanece actualizada por Conservación (ha)	Total actualizado (ha)	Área geográfica total (ha)	Porcentaje
Guapi	235.359	235.611,26	256.794,71	91,7%
López de Micay	139.596	139.600,21	336.756,65	41,4%
Timbiquí	71.070	75.278,08	205.770,75	36,5%
Buenaventura	213.577	224.281,18	629.241,78	35,6%
Total subregional	659.601	674.770,73	1.428.563,89	47,2%

Elaboración Propia: Sinergia, 2023

Las cifras reportadas por SINERGIA dan cuenta de un porcentaje de avance mayor para la subregión en comparación con los municipios PDET. Llama la atención que el porcentaje del área que permanece actualizada por conservación corresponde casi a la totalidad de área actualizada. La información suministrada no permite conocer si esta actualización corresponde al catastro multipropósito y si se realizó con las garantías de carácter étnico.

De cara al carácter étnico del PDET Pacífico Medio, los lineamientos y guías técnicas del Catastro Multipropósito requieren de consulta previa. Sin embargo, la IEANPE estableció que, a nivel nacional, no se contó con las garantías necesarias para avanzar en la implementación. En el informe de 2021 de esta instancia, se reportó que no se había observado ninguna aplicación del enfoque transversal étnico, de género, mujer, familia y generación en materia catastral⁵⁸. A noviembre de 2022, el Gobierno Nacional seguía avanzando en el proceso de actualización catastral sin haber concertado con las comunidades étnicas; por lo tanto, la IEANPE asegura que no se cuenta con información catastral actualizada para ningún territorio colectivo⁵⁹. Esta disparidad en la información suministrada con las conclusiones realizadas por la IEANPE refleja una inconsistencia en el avance real del catastro y constituye una barrera para seguir el avance de esta apuesta.

58. IEANPE. Informe de seguimiento, impulso y verificación a la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Diciembre 2021

59. *ibid.*

El rezago en la actualización del catastro multipropósito impide conocer los usos del suelo con el fin de desarrollar proyectos que sean productivos para las comunidades y se encuentren en sintonía con la protección del ecosistema. Este ejercicio, además, permite identificar los territorios con solicitud pendiente de titulación colectiva, avanzar en los procesos de ampliación de aquellos resguardos indígenas que, dada su naturaleza, requieren un cambio en los predios inicialmente otorgados y delimitar los linderos ante los actuales traslapes entre las distintas figuras de titulación en el territorio (por ejemplo, la discusión entre los indígenas de El Naya y los campesinos que habitan en la región).



De cara a las hectáreas que aún se encuentran pendientes por ser actualizadas, es clave que la estrategia del Gobierno Nacional **vele por garantías de seguridad tanto para funcionarios del IGAC, como para líderes y lideresas** que realizan veeduría y participan en la formación y/o actualización del catastro. Además, los avances deben tener en cuenta **los casos que requieren de consulta previa y demás instrumentos de las comunidades que permita su efectiva participación en el proceso**⁶⁰.

4.4. Dispersión en el proceso de reincorporación: inseguridad, estigmatización e insostenibilidad financiera

De acuerdo con la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), en el PDET Pacífico Medio habitan 91 firmantes⁶¹. Sin embargo, en la subregión no se establecieron Espacios Territoriales para la Capacitación y la Reincorporación (ETCR), por lo que el proceso, en lugar de tener un enfoque de reincorporación comunitaria, ha tendido hacia lo individual. La única expresión colectiva de reincorporación reportada por la institucionalidad en el Pacífico Medio es la existencia de una Nueva Área de Reincorporación (NAR) en el municipio de Guapi, en la que habitan 34 personas⁶². Esta dispersión implica que la reincorporación tiene menor potencial de generar transformaciones en el territorio y en el proyecto de vida de los firmantes. Todo ello se materializa en retos para la sostenibilidad de los proyectos productivos, en dificultades para la oferta de servicios y de acompañamiento que ofrece la institucionalidad, y en la acentuación de riesgos para la seguridad y estigmatización de los firmantes.

60. Instituto Kroc. Seis años de implementación del Acuerdo Final: retos y oportunidades en el nuevo ciclo político. Notre Dame, IN y Bogotá, Colombia: Matriz de Acuerdos de Paz/Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/Escuela Keough de Asuntos Globales. 2023

61. ARN. Respuesta a derecho de petición con radicado OFI23-010199. 13 de junio de 2023.

62. CNR. Respuesta a derecho de petición con radicado DL 006F. 2023. Vale la pena aclarar que las NAR no se encuentren como una categoría formal en el marco de la política de reincorporación.

La dispersión del proceso de reincorporación se evidencia también en el tipo de proyectos productivos desembolsados. En la región se han ejecutado 51 proyectos, solo uno de los cuales es colectivo (beneficia a 14 personas en Guapi)⁶³. En total, 70 (77%) personas en proceso de reincorporación se benefician de proyectos productivos en la región, lo que hace del Pacífico Medio la tercera subregión PDET en la que menos porcentaje de firmantes se ha beneficiado de esta medida, solo superada por las dos otras regiones del Pacífico: Chocó y Pacífico y Frontera nariñense⁶⁴.

Firmantes del Acuerdo que participaron en los encuentros con congresistas en las visitas del proyecto han señalado que quienes se han beneficiado de proyectos productivos han tenido que enfrentar dificultades para su comercialización, insostenibilidad financiera e, incluso, algunos manifiestan que se han visto obligados a abandonar sus iniciativas productivas debido a amenazas de seguridad o a la estigmatización que sufren en el territorio. Producto de ello, los excombatientes perciben que, debido a la inseguridad, los proyectos productivos —especialmente los individuales— han fracasado. Por eso, proponen que desde la institucionalidad se fortalezcan las iniciativas organizativas de los excombatientes de la región a través de proyectos productivos de corte colectivo. Participantes de las visitas del proyecto también refieren que la dispersión en el proceso de reincorporación hace que la oferta institucional sea más difícil y tenga menos impacto, al tiempo que perciben que la oferta dispuesta para la reincorporación social ha sido inconstante.

A ello se suman los problemas de seguridad que enfrentan los firmantes del Acuerdo en la subregión, que no son distintos a los de los reincorporados en otras zonas del país. Según la Fiscalía General de la Nación (FGN), cinco reincorporados han sido asesinados en la subregión y otros cinco han recibido amenazas⁶⁵. De acuerdo con los firmantes, estas amenazas han producido desplazamientos de personas en proceso de reincorporación, así como la desintegración de sus procesos organizativos. Esto refuerza la dispersión que caracteriza el proceso en la región. Participantes de las visitas del proyecto afirman que, a su vez, uno de los efectos de la dispersión en el proceso de reincorporación es la estigmatización de la que son sujetos los firmantes, pues hay pocas posibilidades de adelantar procesos de integración comunitaria, realizar trabajos o acciones con componente restaurador o reparador (de hecho, la Secretaría Ejecutiva de la JEP no ha certificado ningún TOAR en los municipios del Pacífico Medio⁶⁶), o de implementar estrategias para la no estigmatización de los reincorporados.



63. ARN. Respuesta a derecho de petición con radicado OFI23-010199. 13 de junio de 2023.

64. ARN. Respuesta a derecho de petición con radicado OFI23-010199. 13 de junio de 2023.

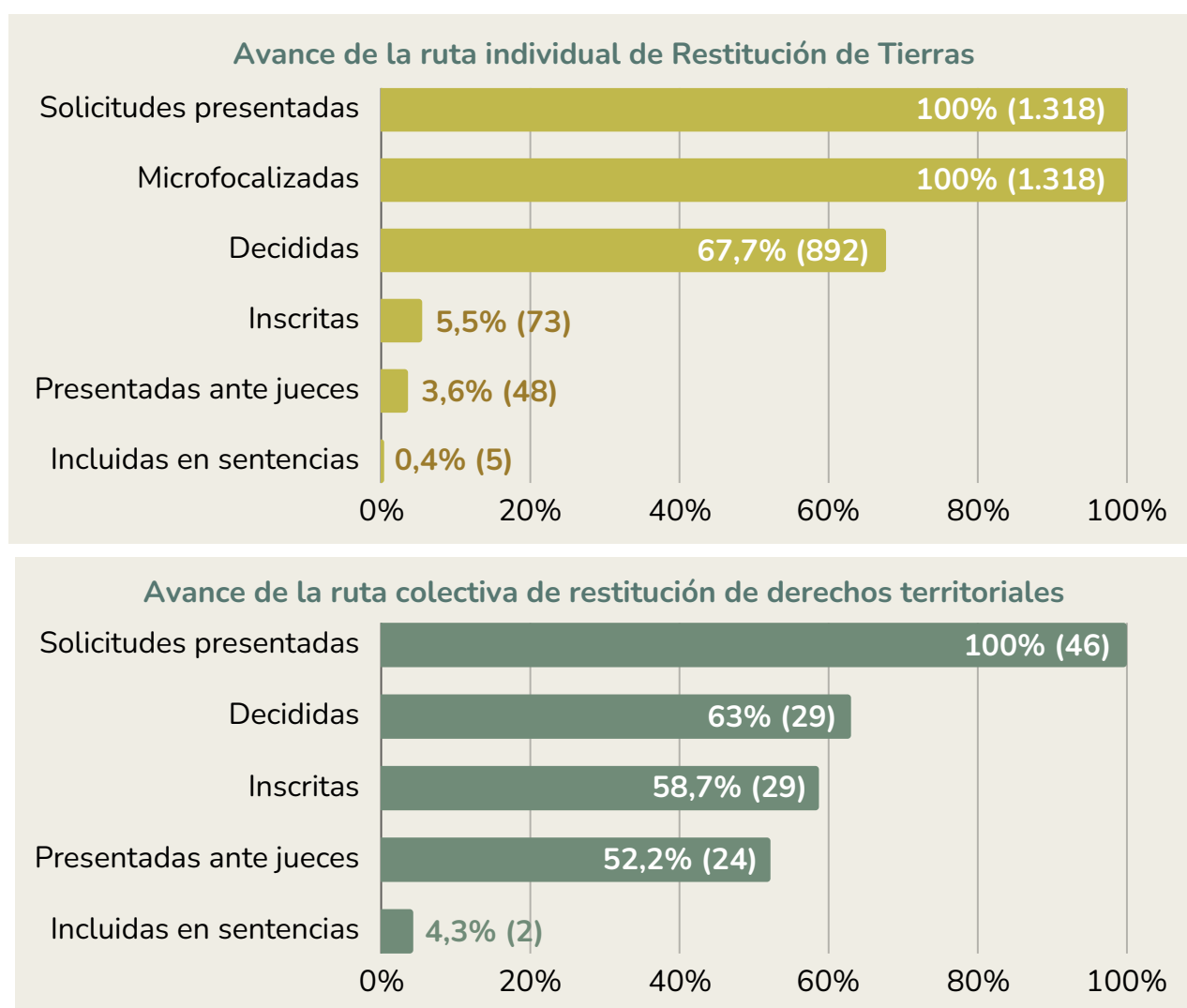
65. FGN. Respuesta a derecho de petición con radicado 20235760003571. 2023.

66. JEP. Respuesta a derecho de petición con radicado CONTI No. 202302009291. 2023.

4.5. Lentitud en la satisfacción de los derechos de las víctimas

Según la Unidad para las Víctimas (UARIV), a corte de agosto de 2023, en el Pacífico Medio había 235.036 víctimas, 195.973 de las cuales son sujetos de atención⁶⁷. En términos generales, los mecanismos de reparación integral están rezagados, por lo que estas medidas no han tenido el potencial de transformar estructuralmente la vida de las víctimas. Por ejemplo, el Pacífico Medio es la cuarta subregión PDET en la que la indemnización avanza de forma más lenta, superada por los PDET Chocó, Catatumbo y sur de Tolima. En la subregión se han indemnizado 24.015 víctimas —el 12,2% de las personas sujetas de atención— mientras que el ritmo de indemnización a nivel nacional es cercano al 18,5%⁶⁸.

La restitución de tierras también está rezagada, aunque con diferencias entre la ruta individual y la colectiva. Las gráficas a continuación muestran el avance de los dos tipos de ruta de restitución.



Fuente: elaboración propia con datos de la URT. Respuesta a derecho de petición con radicado URT-DJR-00670. 2023.

67. UARIV. Ficha estadística - Pacífico Medio. Agosto de 2023.

68. UARIV. Ficha estratégica - Pacífico Medio. Agosto de 2023.

Estos datos muestran que, en la ruta individual, los principales obstáculos están en las demoras del trámite administrativo para tomar decisiones de fondo sobre las solicitudes presentadas a la Unidad de Restitución de Tierras (URT) y en el altísimo porcentaje de solicitudes cuya inscripción al registro es denegada: en la subregión, tan solo el 8,2% de las solicitudes decididas fueron inscritas al Registro de Tierras Despojadas o Abandonadas Forzosamente (RTDAF)⁶⁹. Aunque esto puede obedecer a que la gran mayoría del territorio está adjudicado colectivamente, es necesario revisar cuidadosamente las causas de esta alta tasa de rechazo en la inclusión de solicitudes en el RTDAF.

Frente a la ruta colectiva de restitución de derechos territoriales, los datos muestran que los principales obstáculos están en la toma de decisiones de fondo y en la etapa judicial del proceso, en la que los jueces de restitución han fallado sobre apenas el 8,3% de las solicitudes colectivas presentadas sobre predios en este territorio⁷⁰.

Sobre la medida de rehabilitación psicosocial, el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) reporta que en la subregión se han atendido 12.814 víctimas a través del componente psicosocial del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI); es decir, el 6,5% de las personas sujetas de atención. Este ritmo es significativamente bajo, aunque a nivel nacional el porcentaje tampoco es mucho mejor (9,7%)⁷¹. Además, víctimas que participan del proyecto *Del Capitolio al Territorio* han afirmado que las estrategias institucionales para la atención psicosocial de las víctimas tienen poco impacto en el territorio, lo que atribuyen a la atención esporádica que brindan programas como el PAPSIVI y a la poca capacidad de diálogo que tienen estas estrategias con las prácticas que las comunidades han desarrollado —basadas en sus conocimientos comunitarios y ancestrales— para lidiar con el malestar socioemocional que trae consigo el conflicto armado.

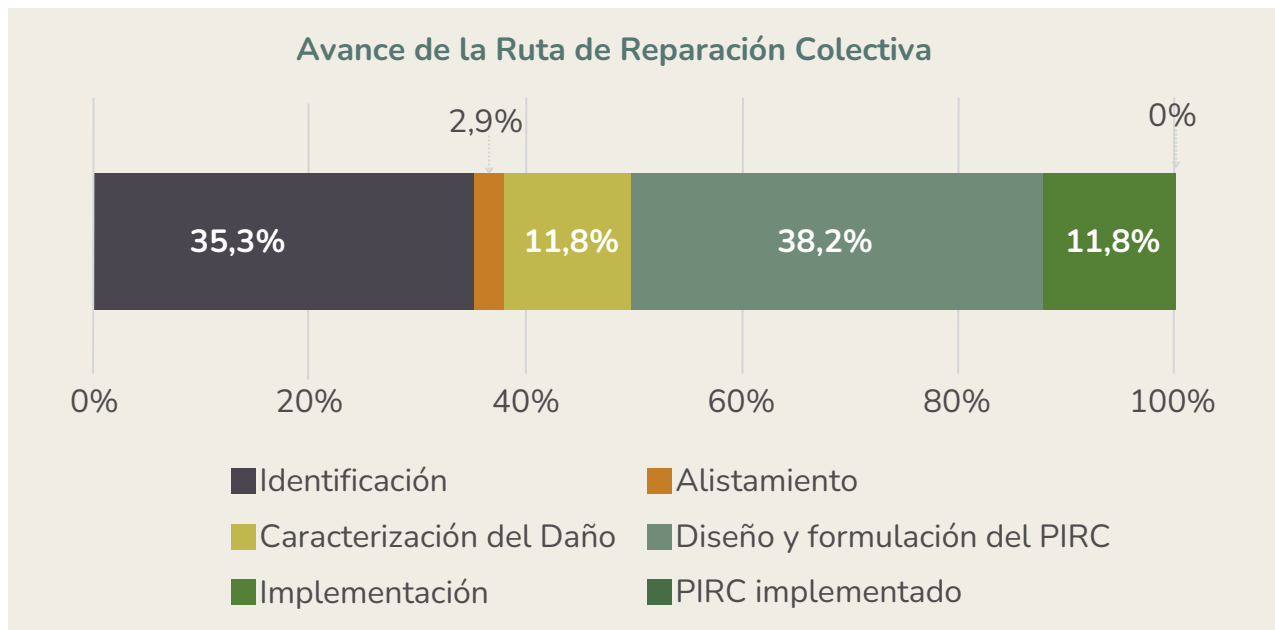
Frente a la ruta de reparación colectiva, también se evidencia un rezago importante. En la subregión, se han identificado 34 Sujetos de Reparación Colectiva (SRC), todos de tipo étnico. A corte de agosto de 2023, ninguno de ellos había culminado la ejecución de su Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRC) y solo el 11,8% estaban implementándolo. La gráfica a continuación muestra el avance en esta materia.



69. URT. Respuesta a derecho de petición con radicado URT-DJR-00670. 2023.

70. URT. Respuesta a derecho de petición con radicado URT-DJR-00670. 2023.

71. MSPS. Respuesta a derecho de petición con radicado 202316101098541. 2023.



*Fuente: elaboración propia con datos de la UARIV. Ficha estratégica - Pacífico Medio.
Agosto de 2023.*

Sobre la ruta de reparación colectiva, víctimas aducen que avanza con muchos obstáculos y reclaman que, en el territorio, existen sujetos de reparación que llevan más de siete años en la ruta de reparación que debería durar tres. Por esta razón, reclaman celeridad en los procesos de alistamiento, consulta previa y caracterización del daño que lleven a la formulación pronta de los PIRC.

Frente a los mecanismos del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), ninguno de los macrocasos territoriales abiertos por la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) incluye a los municipios del PDET Pacífico Medio; por eso, no se esperan en el corto plazo autos de determinación de hechos y conductas o resoluciones de conclusiones que versen exclusivamente sobre hechos sucedidos en este territorio. Sin embargo, en el macrocaso 009 “Delitos no amnistiables cometidos contra territorios y pueblos étnicos” recientemente abierto, se priorizaron los territorios de Buenaventura, Dagua y Pacífico Medio. Allí se han identificado cerca de 190.000 víctimas⁷².

Además, la Secretaría Ejecutiva de la JEP informa que no se han certificado Trabajos, Obras o Acciones con Contenido Reparador o Restaurador (TOAR) en esta subregión. Estas son las acciones que comparecientes ante la JEP pueden adelantar de manera anticipada a las sanciones para contribuir a la reparación de las víctimas⁷³.

Sin embargo, tras la exigencia de organizaciones sociales y de víctimas en el territorio, la JEP ha ordenado medidas cautelares sobre el Estero San Antonio, un territorio del Distrito de Buenaventura donde se presume la desaparición masiva y sistemática de

72. JEP. Caso 09. Delitos no amnistiables cometidos contra territorios y pueblos étnicos. 2023.
<https://www.jep.gov.co/macrocasos/caso09.html>

73. JEP. Respuesta a derecho de petición con radicado CONTI No. 202302009291. 2023.

personas durante el conflicto. Allí, la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD) ha adelantado acciones humanitarias de búsqueda, que incluyen la exploración en los cuerpos de agua o en terrenos pantanosos que componen el territorio⁷⁴. Víctimas y organizaciones que participan del proyecto Del Capitolio al Territorio reclaman acciones más eficientes en esta materia.

Además, la UBPD expidió el Plan Regional de Búsqueda Pacífico Medio —que cubre los municipios PDET y el municipio de Dagua— en el que están incluidas 1.257 personas desaparecidas y 233 solicitudes de búsqueda⁷⁵.

Respecto a las medidas de reparación integral —tanto las que se derivan de la Ley 1448 de 2011 como las que hacen parte del SIVJNR— las víctimas señalan la necesidad de articular estos mecanismos con las políticas que le apuntan a transformar integralmente los territorios, como los PDET. Mientras que las acciones de reparación no se aceleren y no estén articuladas con otros instrumentos de planeación, su potencial para transformar los territorios en los que habitan las víctimas serán limitados. Sin embargo, el 21 de octubre de 2022, la UARIV y la Vicepresidencia de la República “anunciaron en Buenaventura la realización de piloto de reparación integral para la paz que incluye componentes de reparación individual y colectiva, retornos y reubicación, y atención y asistencia a través de un Plan de Choque”⁷⁶.



74. UBPD. UBPD inicia acciones de búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el Estero San Antonio con el apoyo de organizaciones, comunidades y familiares de Buenaventura. 2022.

75. UBPD. Respuesta a derecho de petición con radicado UBPD-1-2023-006342. 2023.

76. UARIV. Buenaventura será piloto de reparación integral para la paz total. 2022.

<https://www.unidadvictimas.gov.co/es/institucional/buenaventura-sera-piloto-de-reparacion-integral-para-la-paz-total/74996>

4.6. Retos en la implementación del enfoque étnico

Como se mencionó, más del 90% de la población del Pacífico Medio hace parte de comunidades étnicas. Esta situación genera retos particulares para la implementación del Acuerdo de Paz, especialmente a nivel institucional, ya que precisamente el Pacífico Medio, así como el resto del Pacífico, se ha caracterizado por la constante marginalización, abandono, exclusión social y racismo estructural por parte del Estado. De manera histórica, el accionar del Estado ante las condiciones geográficas e históricas, ha permitido que el Pacífico sea una región empobrecida y marginada, aun cuando cuenta con recursos naturales y estructuras colectivas organizadas.

Esta marginalización es un reflejo de un proceso de racismo estructural, arraigado en las raíces históricas del país, por medio del cual se han discriminado los grupos étnicos. El Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano (CONPA)⁷⁷ asegura que, por ejemplo, las falencias en la eficaz implementación de la Ley 70 de 1993, en el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT, de los Autos 005 de 2009, del Decreto Ley 4635 de 2011 y en la implementación del capítulo étnico del Acuerdo de Paz, dan cuenta de las prácticas de exclusión y discriminación racista por parte del Estado⁷⁸.



El Consejo asegura que, aun con la reforma a la Constitución Política de Colombia de 1991 —en la que se hace explícito el reconocimiento de una nación pluriétnica y multicultural— **persisten dinámicas de racismo y discriminación agenciadas políticamente por las instituciones estatales, lo que denomina racismo institucional**⁷⁹.

Desde la academia se han generado insumos útiles para la formulación de políticas centradas en superar las falencias existentes en los territorios y la deuda histórica del Estado con el Pacífico colombiano. No obstante, preocupa que una de las respuestas

77. CONSEJO NACIONAL DE PAZ AFROCOLOMBIANO – CONPA: Asociación de Afrocolombianos Desplazados – AFRODES, el Proceso de Comunidades Negras – PCN, la Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas – CNOA, la Red Nacional de Mujeres Afrocolombianas Kambirí – RedKambirí, la Pastoral Afrocolombiana, la Autoridad Nacional Afrocolombiana – ANAFRO, la Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca – ACONC, el Foro Interétnico Solidaridad Chocó – FISCH, la Asociación de Mujeres Afrodescendientes del Norte del Cauca-ASOM, la Red de Mujeres Afrocaribeñas y vocerías de Movimientos Cívicos por la Dignidad del Pacífico Colombiano.

78. ONIC. Carta al Presidente Duque. 2020. Disponible en <https://www.onic.org.co/comunicados-de-otros-sectores/3649-carta-al-presidente-duque-una-oportunidad-para-corregir-el-rumbo-en-la-construccion-de-paz-en-colombia>

79. Entendido como una forma de violencia metapolítica de Estado dinámicamente simbólica, la cual ha estructurado en la larga duración un sistema de valores que discrimina, diferencia y excluye mediante las estrategias ideológicas de la invisibilidad, el ocultamiento, la negación, la omisión y la estereotipia. (p. 222) Maya Restrepo, L. A. Racismo institucional, violencia y políticas culturales. Legados coloniales y políticas de la diferencia en Colombia. Historia Crítica, 39E, 218-245. 2009. Disponible en <https://doi.org/10.7440/histcrit39E.2009.11> en Martínez Roa, Omar Gerardo. (2022). Racismo y discriminación en comunidades afrodescendientes del Pacífico Sur de Colombia. Civilizar Ciencias Sociales y Humanas, 22(42), e20220109. Epub January 16, 2023. <https://doi.org/10.22518/jour.ccsch/20220109>

institucionales a la situación de abandono se reduzca a afirmar que el problema radica en el “hecho de que la gente negra en Colombia habita lugares inhóspitos”⁸⁰, cuando las falencias para acceder al territorio siguen existiendo.

La ausencia de políticas públicas eficientes y de acciones afirmativas concertadas con las comunidades han permitido que la pobreza y el conflicto se mantengan en el tiempo. La firma del Acuerdo de Paz en 2016 y los compromisos a nivel étnico generaron altas expectativas en los territorios, alimentadas por la creación del Mecanismo Especial de Consulta, el seguimiento a un capítulo étnico y la creación de la Instancia Especial de Alto Nivel de los Pueblos Étnicos (IEANPE), entre otros. **Sin embargo, tras casi siete años de la firma del Acuerdo Final, a nivel nacional la implementación del capítulo étnico presenta rezagos en comparación con las disposiciones generales del Acuerdo de Paz.** De hecho, según el Instituto Kroc, a noviembre de 2022, mientras que el 31% de las disposiciones generales fueron catalogadas como ‘avance completo’, solo el 13% de los compromisos étnicos se encuentran en la misma condición.

Las vulneraciones de Derechos Humanos en los pueblos étnicos han sido históricamente más frecuentes y profundas. De hecho, la Procuraduría afirma que el proceso de reconfiguración y recrudecimiento del conflicto armado puede explicar los rezagos en la implementación del capítulo étnico del Acuerdo de Paz que ya fueron descritos. Se han presentado nuevos desplazamientos forzados, confinamientos y abandono de territorios en departamentos como Nariño, Chocó y Cauca que reflejan la intensificación de dinámicas violentas y la persistente vulneración de los derechos territoriales, humanos y colectivos⁸¹.

Además de la vulneración derivada de las condiciones de seguridad, la Procuraduría ha alertado sobre las falencias que existen para avanzar en la implementación, teniendo en cuenta el enfoque étnico de manera real y efectiva. Si bien se presentan avances —como la primera sentencia de restitución de derechos territoriales étnicos para pueblos afrocolombianos del país proferida en 2015 en la que se reconocieron aproximadamente 71.000 hectáreas a 11 comunidades del Consejo Comunitario Renacer Negro de Timbiquí⁸²— líderes de la región han manifestado que existe un reto mayor, en tanto se ha identificado la exclusión de las personas étnicas que viven por fuera de los territorios colectivos. Esta situación genera la necesidad de tener en cuenta la diversidad étnica en los territorios que no cuentan con Resguardos Indígenas y/o Consejos Comunitarios⁸³.

80. Rodríguez Garavito y Cavalier Adarve, Discriminación racial en Colombia: informe alterno ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la ONU 2009, 9. Disponible en https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/49710/UNA_5_Roma%20b1a_Rivas.pdf?sequence=1&isAllowed=y

81. Procuraduría. Informe de Seguimiento al Capítulo étnico 2020-2021. 2021 Disponible en <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/docs/Procuradur%C3%ADa%20-%20Informe%20Final%20Cap%C3%ADtulo%20%C3%89tnico%202020%20-%20Agosto%202021.pdf>

82. Unidad de Restitución de Tierras. Unidad de Restitución de Tierras impulsa el avance del PDET pacífico medio a través de la sentencia del Consejo Comunitario Renacer Negro en Timbiquí. 2021. Disponible en: <https://www.urt.gov.co/-/unidad-de-restituci%C3%B3n-de-tierras-impulsa-el-avance-del-pdet-pac%C3%ADfico-medio-a-trav%C3%A9s-de-la-sentencia-del-consejo-comunitario-renacer-negro-en-timbiqu%C3%AD>

83. Procuraduría. Informe de Seguimiento al Capítulo étnico 2020-2021. 2021. Disponible en <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/docs/Procuradur%C3%ADa%20-%20Informe%20Final%20Cap%C3%ADtulo%20%C3%89tnico%202020%20-%20Agosto%202021.pdf>



En el PDET Pacífico Medio, **el 78% de las iniciativas del PATR** priorizadas tienen etiqueta étnica, lo que la convierte en la subregión con mayor proporción de iniciativas étnicas frente al total.

La ART reporta que el 48,3% de estas iniciativas cuentan con ruta de implementación activa y el 45,8% se encuentran en Planes de Desarrollo Territorial⁸⁴. Esto denota la magnitud del componente étnico en la formulación del PATR de Pacífico Medio y expone la importancia de que instrumentos como el Mecanismo Especial de Consulta se fortalezcan y sean efectivos. Sin embargo, como se ha señalado, la implementación del PDET en este territorio enfrenta rezagos drásticos.

La ART reconoce las falencias actuales para implementar el enfoque étnico. Al respecto, ha reiterado la importancia de fortalecer el diálogo intercultural con las autoridades étnico-territoriales de los PDET, fortalecer el MEC y desarrollar estrategias de implementación a cargo de los funcionarios, en línea con las necesidades y las características propias de las comunidades. Además, en el marco del Congreso de los Pueblos y Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales, que se lleva a cabo para conmemorar los 30 años de la expedición Ley 70 de 1993, el presidente Petro expidió dos decretos⁸⁵ que reglamentan la Ley 70 de 1993 para “reconocer derechos a la explotación agroambiental de los territorios y manejar una estructura de lo que va a hacer la explotación minera, reconociendo derechos al pueblo afrodescendiente sobre las minas y sus territorios”⁸⁶.

Teniendo en cuenta la importancia del enfoque étnico, a continuación se enlistan algunos de los retos a nivel nacional para impulsar su implementación, a la luz de la importancia que tiene su avance en razón al carácter étnico del PDET Pacífico Medio⁸⁷:



Avanzar en la creación del Módulo Étnico en el Registro de Sujetos de Ordenamiento de la propiedad (RESO) de la Agencia Nacional de Tierras.



La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad no tiene un componente étnico y tampoco ha sido formulada la Política de Garantías establecida.



Funcionamiento pleno de la Mesa Étnica creada en el Consejo Nacional de Reincorporación.

84. Central PDET. ART. agosto de 2023

85. Decreto 1384 de 2023 y Decreto 1396 de 2023

86. Ministerio del Interior. Petro expide decretos que desarrollan el poder negro en el territorio. Agosto 2023. Disponible en <https://www.mininterior.gov.co/noticias/presidente-petro-expide-decretos-que-desarrollan-el-poder-negro-en-el-territorio/>

87. IANPE. Informe IANPE 2016-2021 de seguimiento, impulso y verificación a la implementación del capítulo étnico del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. 2021 y Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC Duodécimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia. 2022



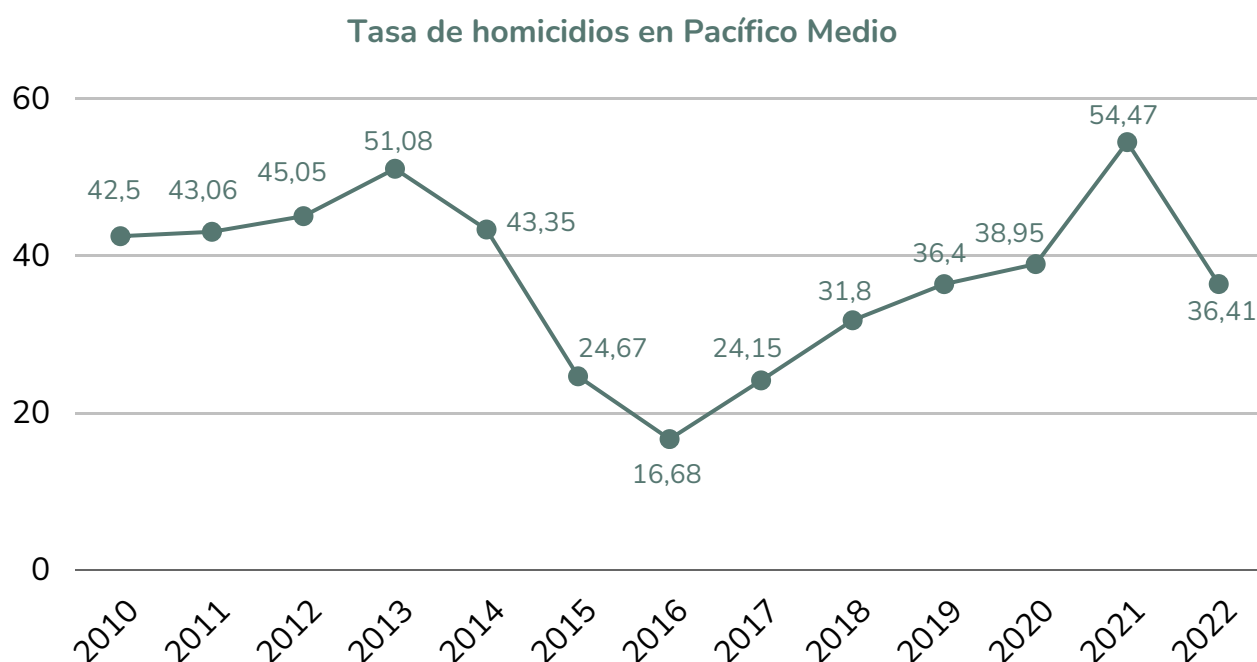
Implementar el Programa Especial de Armonización para la Reintegración y Reincorporación social y económica con enfoque diferencial étnico.



Construir un indicador en SIPO para realizar seguimiento al Plan Nacional de Derechos Humanos específico y concertado —incluyendo derechos económicos, sociales, culturales y ambientales para pueblos indígenas, NARP y Rom—, atendiendo a los principios de igualdad, progresividad y no regresividad con enfoque cultural y étnico y enfoque diferencial de género, mujer, familia y generación.

4.7. Complejidades en la situación de seguridad

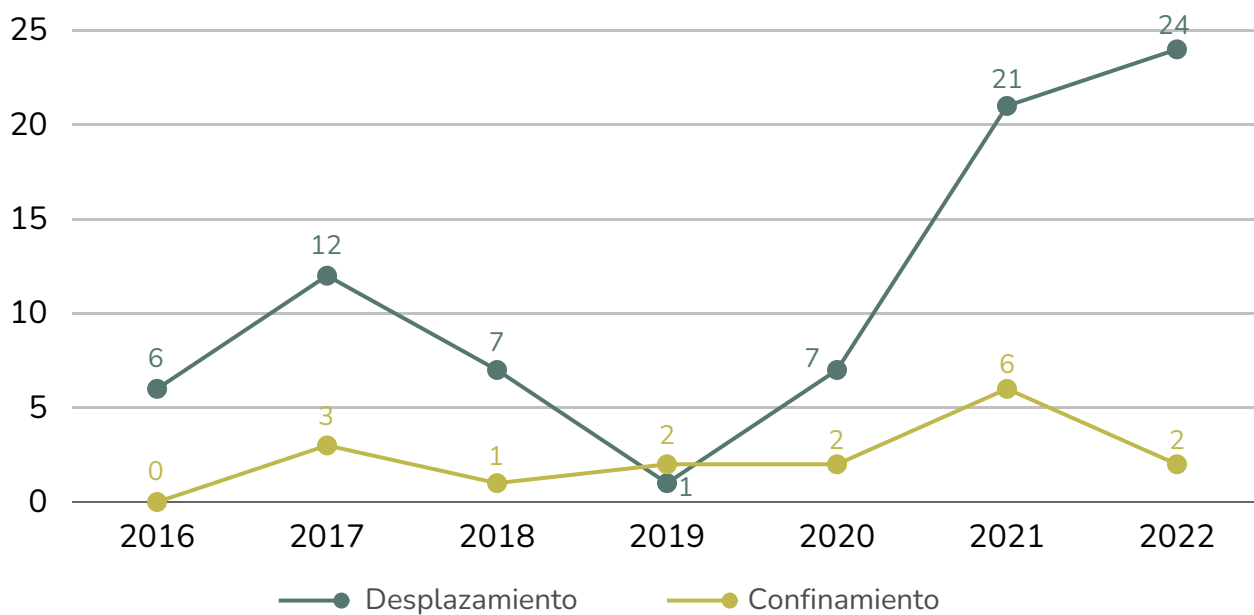
2016 fue el año con menor tasa de homicidios entre 2010 y 2022 en el Pacífico Medio. A partir de allí, desde 2017, la tasa de homicidios en la subregión ha venido en aumento, recuperando en 2021 tasas que no se veían desde 2013. La gráfica a continuación muestra la tasa de homicidios en la subregión desde 2010.



Elaboración propia. Fuente: Datos de la Policía Nacional y DANE. 2023.

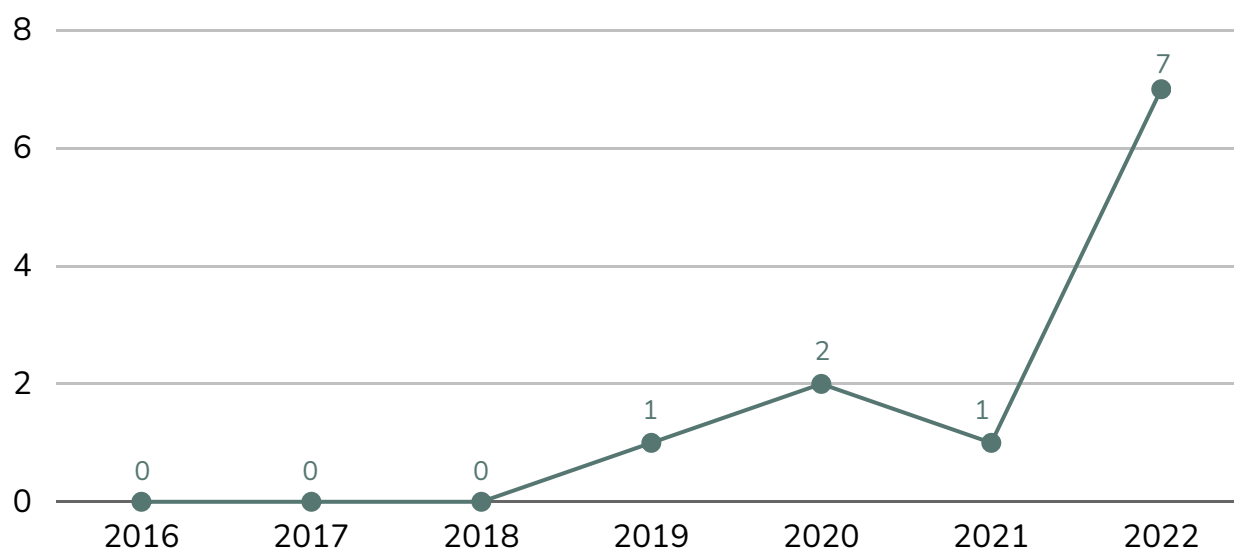
Otros hechos violentos también han venido aumentando. Por ejemplo, los eventos de desplazamiento y confinamiento, los enfrentamientos, los secuestros y las extorsiones han incrementado en la subregión.

Eventos de desplazamiento y confinamiento en Pacífico Medio



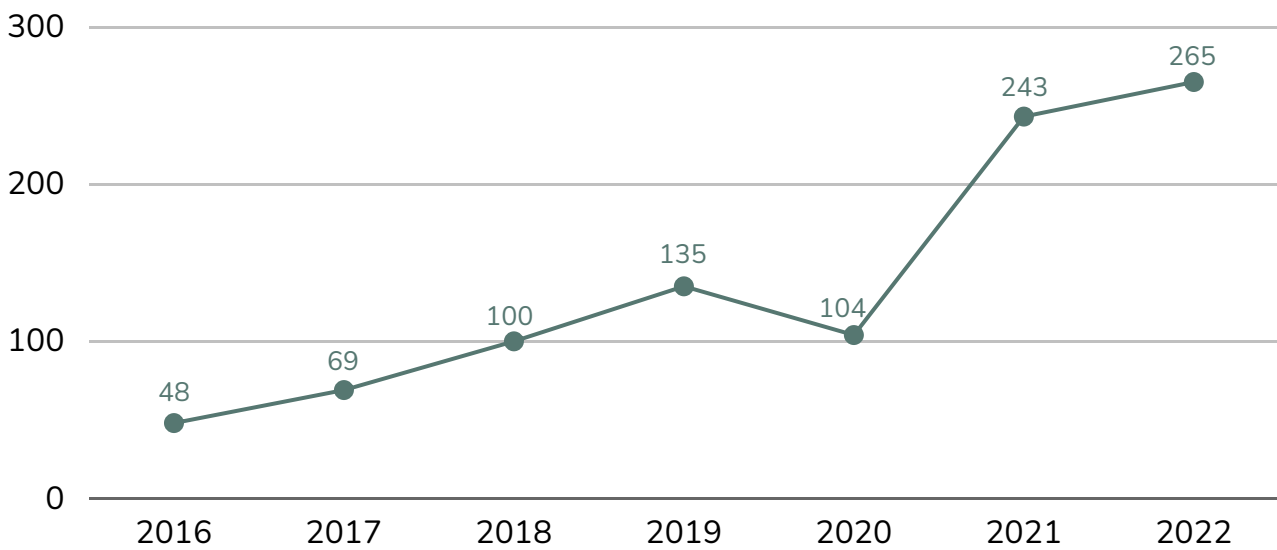
Elaboración propia. Fuente: Unidad de Monitoreo del conflicto armado de la FIP.

Enfrentamientos en Pacífico Medio



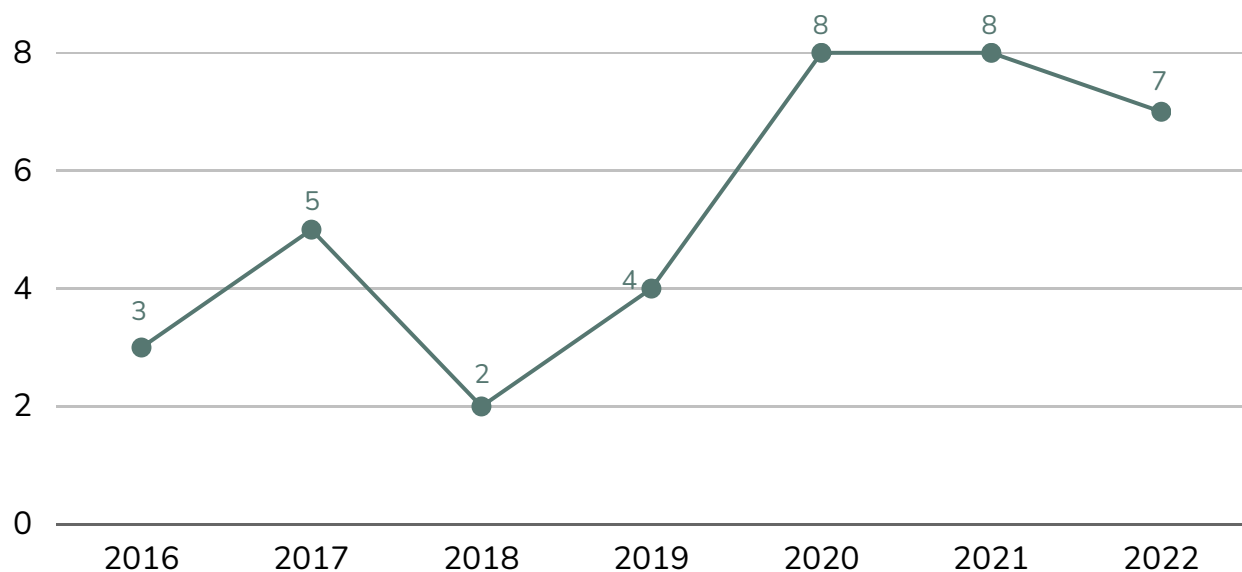
Elaboración propia. Fuente: Unidad de Monitoreo del conflicto armado de la FIP.

Extorsiones en Pacífico Medio



Elaboración propia. Fuente: Unidad de Monitoreo del conflicto armado de la FIP.

Secuestros en Pacífico Medio



Elaboración propia. Fuente: Unidad de Monitoreo del conflicto armado de la FIP.

Líderes de la subregión atribuyen el deterioro de las condiciones de seguridad a que, después de la firma del Acuerdo de Paz, no se ocuparon los territorios que eran controlados por la antigua guerrilla de las FARC-EP, dando vía libre a que otros grupos armados y disidencias entraran a disputarse el control de la zona. Además, perciben que actualmente hay una inacción de la Fuerza Pública que permite el control territorial de los

grupos armados organizados. Para los participantes del proyecto *Del Capitolio al Territorio* **el deterioro de las condiciones de seguridad impide que no se generen las transformaciones que se buscan a través de las políticas que implementan el Acuerdo de Paz.**

De acuerdo con entrevistas realizadas por la FIP, la situación de seguridad del Pacífico Medio podría analizarse teniendo en cuenta tres realidades territoriales distintas:

- ① El norte de la zona rural de Buenaventura, que comparte las dinámicas de seguridad del sur del Chocó.
- ② El sur de Buenaventura y la costa Pacífica caucana.
- ③ La zona urbana del Distrito de Buenaventura.



En la subregión hacen presencia el Ejército de Liberación Nacional (ELN), las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) o Clan del Golfo, el llamado Comando Coordinador de Occidente del Estado Mayor Central (CCO-EMC), la Segunda Marquetalia (SM) y bandas delincuenciales en la zona urbana de Buenaventura.

De acuerdo con las alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo, en la subregión se identifican las siguientes conductas vulneratorias de los DD.HH.: desplazamiento forzado, confinamiento, regulaciones a la movilidad e imposición de normas de conducta, demarcación del territorio alusiva a actores armados no estatales (fronteras invisibles), extorsiones, violencia sexual, reclutamiento y utilización de niños, niñas, adolescentes y jóvenes (NNAJ), amenazas, toma de rehenes, homicidios selectivos, desapariciones forzadas, atentados contra la vida y la integridad corporal, y enfrentamientos con interposición de la población civil⁸⁸.

Estos grupos se disputan el control de corredores de movilidad, así como las rentas derivadas de economías ilícitas —como la minería ilegal y los cultivos ilícitos— que, de hecho, tuvieron un aumento drástico desde 2020: la región pasó de tener 3.850,6 hectáreas sembradas en 2020, a 8.249,5 en 2021, y luego disminuyó a 7.413,4 ha en 2022⁸⁹. Sin embargo, vale la pena aclarar que no en todos los territorios están presentes los grupos, por lo que las dinámicas de seguridad en la región no son homogéneas. El mapa a continuación muestra las zonas de influencia de cada grupo en la región.

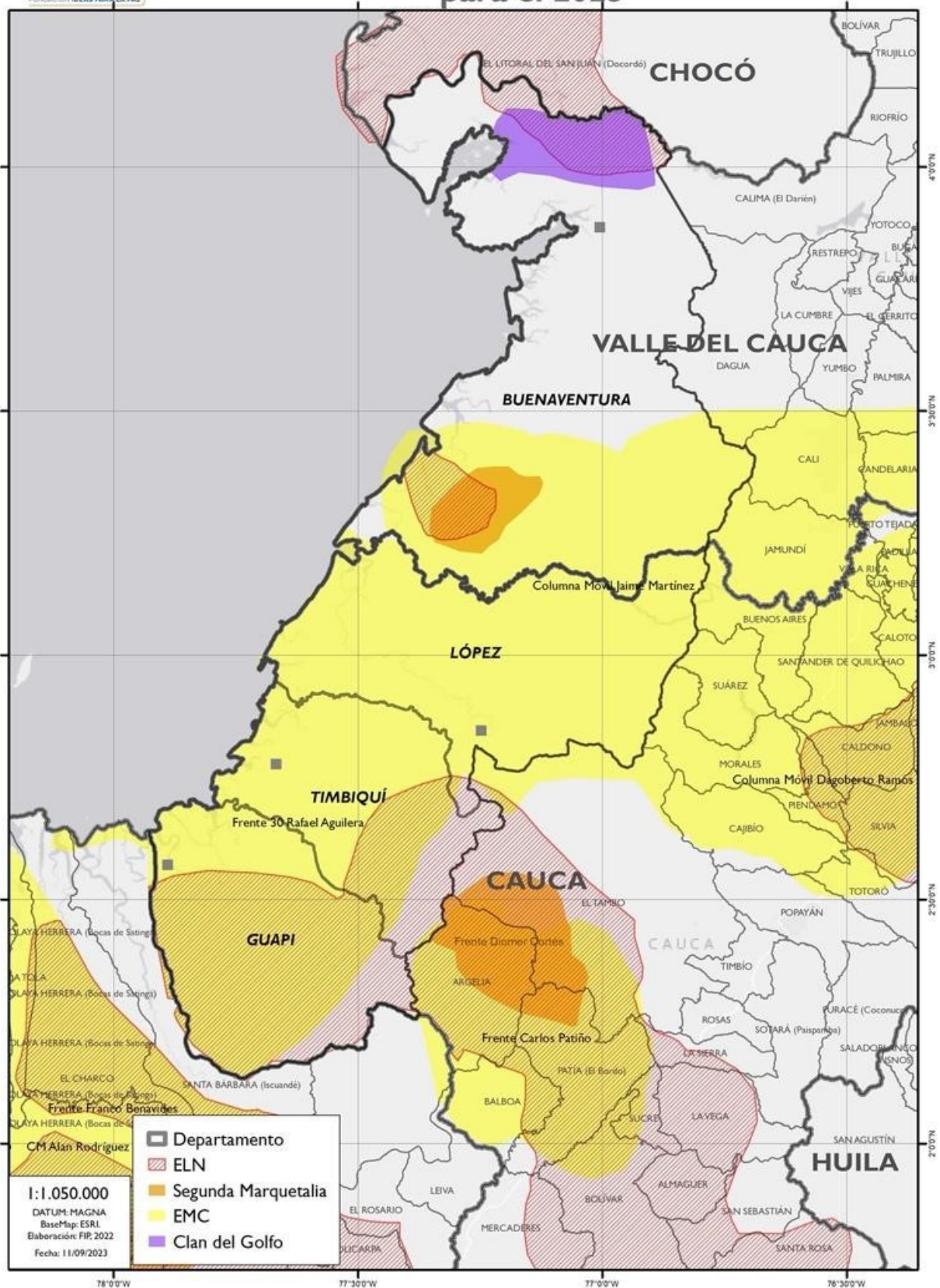
88. Defensoría del Pueblo. Alertas tempranas 024-21, 003-21, 033-20, 007-19, 079-18 y 050-18.

89. Ministerio de Justicia y del Derecho. Observatorio de Drogas de Colombia. Consultado en 2023.

Influencia geográfica de grupos armados en Pacífico Medio para 2023



Influencia Geográfica de Grupos Armados para el 2023



En el norte de la zona rural de Buenaventura —la parte del municipio que limita con el departamento del Chocó—, el ELN logró posicionarse como actor hegemónico en la región tras la salida de las FARC-EP en 2016. Sin embargo, entre 2021 y 2022, las AGC se propusieron disputar dicho control territorial, ingresando por el norte de Buenaventura y el sur del Chocó. Esta nueva dinámica de seguridad, que transitó del control hegemónico de un grupo armado a la disputa territorial, ha desembocado en múltiples afectaciones a la sociedad civil y en un recrudecimiento del impacto humanitario del conflicto. Esta dinámica también puede explicar, en parte, el aumento de los enfrentamientos en 2022.

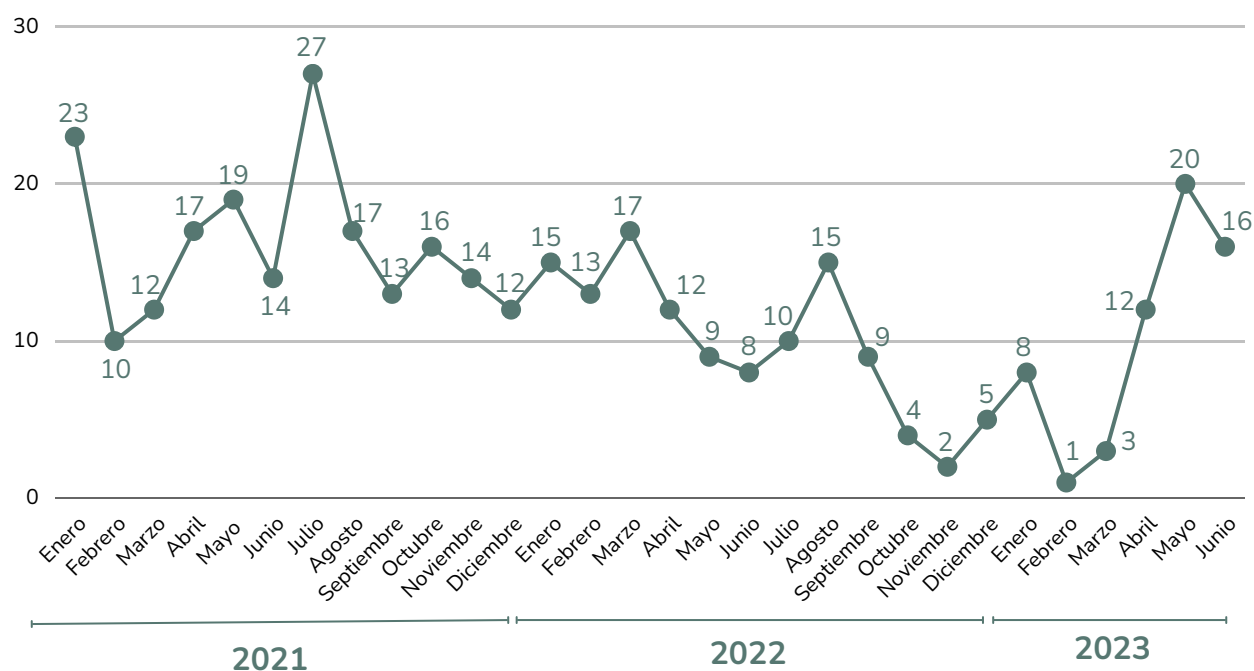
En la zona sur de Buenaventura —que limita con el Pacífico caucano— también existe un escenario de confrontación entre disidencias de las FARC-EP, pertenecientes al CCO - EMC, y una alianza entre el ELN y la SM. De acuerdo con líderes de la región, esta confrontación está asociada a la búsqueda del control de los ríos de las cuencas del Naya y Yurumanguí, y ha derivado en un deterioro de la situación humanitaria que se materializa en homicidios selectivos, desapariciones forzadas y desplazamientos. Dicha situación se ha agravado por la prohibición de la entrada de organizaciones humanitarias a la zona, lo que evita que se conozca con precisión la gravedad de los impactos del conflicto.

La costa Pacífica caucana comparte, en muchos sentidos, dicha dinámica. Allí, la confrontación entre los grupos se materializa en la imposición de normas de conducta y de restricciones a la movilidad, así como en la presencia permanente de hombres armados en las cabeceras municipales y centros poblados. Según los líderes comunitarios, esto ha causado un deterioro del tejido social y en los usos y costumbres propios de las comunidades negras que hacen presencia en la región.

Finalmente, **en el casco urbano de Buenaventura** —que es la situación con más visibilidad en la región— operan tres bandas criminales: por un lado, un pequeño número de hombres del grupo La Empresa, limitado a la comuna 12 del distrito, y dos facciones enfrentadas de la antigua banda La Local, denominadas Los Shottas y Los Espartanos. Durante 2022, el enfrentamiento entre Los Shottas y Los Espartanos causó un fuerte recrudecimiento del conflicto armado, que produjo desplazamientos intraurbanos y graves dinámicas de violencia y reclutamiento de NNAJ. Además, los grupos ejercen un control poblacional y territorial a través de las llamadas fronteras invisibles y de dinámicas de violencia sexual y basada en género, en las que las mujeres son vistas como “botín de guerra” por las bandas.

El aumento del impacto humanitario por el enfrentamiento entre estos dos grupos motivó a que se pactara una tregua entre Los Shottas y Los Espartanos como parte de la política de Paz Total del Gobierno Nacional, un logro de las organizaciones religiosas y de sociedad civil en Buenaventura. Esta tregua resultó efectiva para aliviar los hechos victimizantes. La gráfica a continuación muestra la reducción en el número de homicidios entre finales de 2022 y comienzos de 2023.

Número de homicidios en Buenaventura por mes
(enero de 2021 a junio de 2023)



Fuente: SIEDCO- Policía Nacional

Sin embargo, como también lo muestra la gráfica —tras el hundimiento de la Ley de Sometimiento, que es uno de los pilares normativos de la política de Paz Total— **la tregua entre los grupos se rompió y las dinámicas de violencia se reactivaron.**

Líderes de la subregión señalan que, a pesar de que entre las comunidades hay expectativas porque las treguas entre los grupos alivien la situación de seguridad, hay momentos en los que se percibe que las dinámicas de violencia simplemente se transforman y reciclan. Argumentan que, **sin una política de seguridad efectiva, la implementación del Acuerdo de Paz no logrará el objetivo de transformar las condiciones del territorio ni disminuir las condiciones de pobreza y debilidad institucional que aquejan a la subregión.**

Es por esto que líderes de la región afirman que se requiere de una estrategia más robusta que, más allá de promocionar treguas, incluya la presencia y el actuar de la Fuerza Pública, medidas que incentiven el sometimiento de los grupos a la justicia y un seguimiento más claro a los ceses al fuego. La zona es un buen ejemplo de las dificultades que tienen los ceses al fuego bilaterales entre un grupo armado y la Fuerza Pública, en contextos en los que operan múltiples actores armados en lógica de expansión que se enfrentan entre sí.

5. Pacífico Medio en el Plan Nacional de Desarrollo

Ante la marginalización histórica del Pacífico colombiano y la urgencia de implementar un plan de choque para contrarrestar las falencias institucionales y la situación humanitaria en la región, el gobierno de Gustavo Petro ha impulsado una apuesta por reivindicar los derechos de estos territorios. Esta priorización ha sido mencionada desde el inicio del mandato de Petro, quien aseguró en su primera semana que la vicepresidenta Francia Márquez, a través del Ministerio de la Igualdad, sería la responsable de liderar estas transformaciones, por tratarse de un tema de equidad y de igualdad⁹⁰. El presidente reiteró, en la Primera Cumbre del Litoral Pacífico, el esfuerzo que harán en el territorio para alcanzar la paz, garantizar la educación como derecho fundamental y buscar la equidad⁹¹. En ese sentido se sancionó de manera simbólica la Ley del Ministerio de la Igualdad en Istmina (Chocó).

El Pacífico Litoral fue, precisamente, uno de los territorios priorizados en el programa del Gobierno actual, a través de los artículos que establecen la disminución de la brecha presupuestal entre los territorios y el impulso de Buenaventura como distrito especial. De manera puntual, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) estableció:

 Artículo 290 Política para el Desarrollo Integral del Pacífico	Artículo 291 Fortalecimiento del fondo para el desarrollo del plan TODOS SOMOS PAZcífico	 Artículo 351 Implementación de la Ley 70 de 1993
---	--	---

Las bases del PND también resaltaron la importancia de avanzar en el desarrollo de distintos programas en este territorio, como la actualización del catastro multipropósito, la generación de un marco institucional para cumplir los acuerdos realizados con las comunidades y la implementación de estrategias diferenciadas contra la deforestación.

De igual forma, el PND estableció instrumentos como la implementación de trazadores para las asignaciones presupuestales, en los que se diferencien los recursos destinados a los pueblos indígenas, comunidades negras, afrodescendientes, raizales, palenqueros (NARP) y Rom; la apropiación de partidas presupuestarias para el cierre de compromisos adquiridos con las comunidades indígenas, NARP y campesinas que se vincularon al Programa de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS); la creación de mecanismos especiales con enfoque intercultural para la gestión catastral multipropósito en territorios y territorialidades de comunidades negras e indígenas; la formulación y adaptación de una política pública para erradicar el racismo y la discriminación; y la reglamentación de la Ley 70 de 1993. Si bien son ejemplos de una apuesta por avanzar en el desarrollo del Pacífico, es crucial que estos procesos cuenten con la participación efectiva de las comunidades y de la vigilancia de la ejecución presupuestal de cada apuesta.

90. Presidencia de la República. Presidente Petro anuncia que su Gobierno priorizará la inversión en el Litoral Pacífico. 2022. Disponible en: <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Presidente-Petro-anuncia-que-su-Gobierno-priorizara-la-inversion-en-el-Lito-220810.aspx>

91. Gobernación de Cali. El ministerio de la igualdad, la gran conclusión tras primera cumbre del litoral pacífico. 2022 <https://www.cali.gov.co/gobierno/publicaciones/170774/el-ministerio-de-la-igualdad-la-gran-conclusion-tras-primera-cumbre-del-litoral-pacifico/>

Según la investigación realizada por ILEX en su artículo “¿Cuál es el impacto del Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 en las comunidades negras y la población afrodescendiente en Colombia?”, existen diferencias importantes en la participación de los departamentos en la inversión que se llevará a cabo según el Plan Plurianual de Inversiones (PPI). Al comparar los montos destinados en precios constantes a cada departamento, se encuentra que el Cauca tiene una disminución del 2,1% y Valle del Cauca un aumento del 4%⁹², siendo este el único departamento del Pacífico con montos asignados superiores al cuatrienio anterior. A continuación, se enlistan las líneas de inversión para la subregión según el Plan Plurianual de Inversiones:



Conexión Férrea: Trenes del Pacífico.



Plan maestro en temas de participación ambiental entre las comunidades ribereñas del Océano Pacífico.



Construcción de una marca territorial con enfoque de marketing para impulsar la participación ciudadana en la Región Pacífico.



Complejos educativos regionales en el Catatumbo, La Mojana, Pacífico y Amazonía.



Reducción de las desigualdades en salud de las comunidades negras del Biopacífico con enfoque de género y diversidad, en los componentes de derechos sexuales y reproductivos y convivencia social.



Proyecto de fortalecimiento de hospitales de la región Pacífica.



Territorios Turísticos de Paz.



Gobernanzas territoriales alrededor del agua y los bosques, restauración ecológica y economía de la biodiversidad (forestal, turismo y bioeconomía).



Política de drogas desde el territorio: implementación del nuevo paradigma sobre la política de drogas, con una focalización para la transformación territorial y productiva.



Dragado de profundización del canal de acceso al puerto de Buenaventura.



Remodelación y dotación del hospital de Buenaventura “Luis Ablanque de la Plata”.



Pavimentación y mantenimiento de las vías regionales de la zona rural de Buenaventura.

92. ILEX Acción Jurídica. ¿Cuál es el impacto del PND 2022-2026 en las comunidades negras y la población afrodescendiente en Colombia? 2023, Disponible en <https://ilexaccionjuridica.org/cual-es-el-impacto-del-plan-nacional-de-desarrollo-2022-2026-en-las-comunidades-negras-y-la-poblacion-afrodescendiente-en-colombia/>

Si bien estos proyectos recogen algunas de las preocupaciones del territorio y generan esperanza en las regiones, es importante implementar herramientas a nivel territorial que permitan la veeduría ciudadana para ejecutar estas obras, construir una hoja de ruta que permita priorizar y focalizar los recursos, y articular las diferentes entidades involucradas, situación que, a la fecha, ha sido un reto para las comunidades y las instituciones.

6. Recomendaciones

A continuación, se presentan las principales recomendaciones para contribuir a superar el rezago en la implementación del Acuerdo de Paz en la subregión Pacífico Medio.



Desarrollar un plan de choque articulado entre el nivel nacional y territorial para avanzar en la provisión de bienes y servicios públicos para cubrir las necesidades básicas en la subregión.



Dar continuidad a las actividades que ha desarrollado el Gobierno Nacional para fortalecer el enfoque participativo del PDET en la región. A partir de ello, diseñar e implementar la Hoja de Ruta —u otro instrumento de planeación— que permita priorizar de manera honesta y concertada la ejecución de proyectos en el territorio.



Investigar posibles casos de corrupción en la implementación de proyectos que desarrollen las iniciativas PDET en el territorio, poniendo especial atención a obras que, hasta el momento, se encuentren inconclusas o proyectos cuya ejecución esté pausada o demorada.



Realizar un ejercicio de actualización del PATR verdaderamente participativo, donde se brinden las garantías de seguridad a quienes participen y se involucren todos los actores de la subregión.





Territorializar los Planes Nacionales Sectoriales y asignar un presupuesto a cada uno, con el fin de brindarle herramientas a los distintos actores para realizar un seguimiento a dicha apuesta. Para el caso de Pacífico Medio, una subregión donde predominan los pueblos étnicos, es clave pensar en implementar cada plan teniendo en cuenta la cosmovisión de los pueblos y los instrumentos existentes para garantizar su participación.



Llevar a cabo un nuevo adelanto de regalías para el mecanismo de OCAD Paz, de manera que puedan financiarse nuevos proyectos de inversión. Sin embargo, es necesario fortalecer los mecanismos de transparencia y reglamentar las medidas de priorización establecidas en el PND, de manera que se dé prevalencia a la inversión en proyectos en las subregiones más atrasadas, como el Pacífico Medio.



Fortalecer las capacidades de las entidades territoriales para nivelar las falencias técnicas y promover la estructuración y diseño de proyectos.



Vincular a los miembros del grupo motor de manera permanente a la ejecución y veeduría de los proyectos, y dotarlos de garantías legales para fortalecer las redes de confianza.



Avanzar en la implementación de los Planes Nacionales Sectoriales de manera territorializada con el fin de abordar las características de la subregión de manera particular.



Visibilizar la estrategia Obras por Impuestos con empresas que decidan utilizar el mecanismo en la subregión y garantizar que las comunidades se vinculen a la ejecución.



Revisar las concesiones para títulos mineros otorgados en la subregión y vigilar su ejecución de la mano de las comunidades.



Avanzar en las solicitudes de formalización y/o ampliación de consejos comunitarios y resguardos indígenas para garantizar su estabilidad.



Desarrollar una estrategia para avanzar en la ejecución del Catastro Multipropósito y en el Plan de Zonificación Ambiental para definir los usos del suelo y desarrollar proyectos productivos acordes a estos instrumentos.



Identificar y fortalecer las iniciativas productivas de personas en proceso de reincorporación en la subregión evaluando su sostenibilidad y buscando mecanismos que les permitan acceder, por ejemplo, a recursos de cooperación internacional que permitan el cierre financiero de estas iniciativas.



Diseñar e implementar una estrategia para prevenir la estigmatización de firmantes del Acuerdo en el Pacífico Medio que se ajuste a las cosmovisiones étnicas y a las dinámicas comunitarias del territorio.



Revisar las decisiones de no incluir solicitudes de restitución de tierras en el RTDAF que tengan razones poco claras o que hayan sido rechazadas a través de la figura de desistimiento, como se viene implementando en otras regiones.



Diseñar mecanismos para que el PAPSIVI, así como otras medidas de atención psicosocial a víctimas del conflicto, **se articulen con las estrategias y prácticas** que las comunidades del territorio han desarrollado por medio de saberes propios para promover la recuperación emocional de las víctimas. Esto puede contribuir a que exista una oferta más constante de acompañamiento psicosocial a víctimas en el territorio.



Acelerar los procesos de consulta previa y de caracterización del daño, así como de formulación de los Planes Integrales de Reparación Colectiva, para superar el rezago de la subregión en dicha materia.



Diseñar e implementar un plan robusto de seguridad territorial especial para la región Pacífico Medio que articule el actuar de la Fuerza Pública con los intentos del Gobierno Nacional para promover treguas entre bandas criminales y ceses al fuego con los grupos presentes en la zona rural. Dicho plan debe ser coherente con la normatividad que diseñe y expida el Gobierno Nacional para el sometimiento de grupos armados de alto impacto.



Acelerar los procesos de reglamentación de la Ley 70 de 1993 de manera territorial. Es vital implementar la reglamentación de los capítulos IV y V⁹³ (que establecen las características especiales para la minería), de la mano con las comunidades. Así mismo, diseñar la reglamentación de los capítulos VI y VII⁹⁴ en su totalidad.

[1] Capítulo IV: Uso de la tierra y protección de los recursos naturales y del ambiente. Capítulo V: Recursos Mineros

[2] Capítulo VI: Mecanismos para la protección y desarrollo de los derechos y de la identidad cultural. Capítulo VII: Planeación y fomento del desarrollo económico y social.