

# BALANCE DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ

Desde la mirada del pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero y el enfoque de género, mujer, familia y generación para avanzar en el cumplimiento de las salvaguardas y garantías del Capítulo Étnico

**Consejo Nacional de Paz Afrocolombiana - CONPA**

Bogotá, Colombia marzo 2020



“Afrocolombianos, Negros, Palenqueros y Raizales  
somos símbolo de Paz y Esperanza”



## **COORDINACIÓN POLÍTICA Y OPERATIVA DEL CONPA**

**ABID MANUEL ROMAÑA**  
Foro Interétnico Solidaridad Chocó  
FISCH

**MARINO CORDOBA**  
Asociación de Afrocolombianos Desplazados  
AFRODES

**CARLOS ALFONSO ROSERO**  
Proceso de Comunidades Negras  
PCN

**ROSANA MEJÍA CAICEDO**  
Consejera Mayor de la Asociación de Consejos  
Comunitarios del Norte del Cauca  
ACONC

**TOMASA MEDRANO RAMOS**  
Red Nacional de Mujeres Afrocolombianas  
KAMBIRÍ

**EMIGDIO CUESTA PINO**  
Conferencia Nacional de Organizaciones  
Afrocolombianas  
CNOA

**ARLEY MENA**  
Consejo Laboral Afrocolombiano  
CLAF

**MATILDE ESTER MAESTRE**  
Autoridad Nacional Afrocolombiana  
ANAFRO

**ESTERLIN LONDOÑO PALACIOS**  
Pastoral Afrocolombiana

**DOCUMENTO ELABORADO POR  
EL EQUIPO TÉCNICO.**

**VICTOR HUGO MORENO**

**CHARO MINA ROJAS**

**YOBANA MILLAN BUSTOS**

**GUSTAVO MAKANAKY**

**HELMER EDUARDO QUIÑONES**

**MARIA ANGELICA GOMEZ**

**EMILIA FROST**

**ARIEL ROSEBEL PALACIOS**

**MAIO RIVAS MOLINA**  
Comunicaciones

**FUNDACIÓN ANÍPODA**  
Diseño

Esta publicación fue posible gracias al apoyo de la Fundación FORD. Los contenidos de este documento son responsabilidad exclusiva de sus autores y no constituyen específicamente los puntos de vista de la Fundación FORD.

# CONTENIDO

PRESENTACIÓN	5
INTRODUCCIÓN	7
METODOLOGÍA	12
EL ENFOQUE TRANSVERSAL ÉTNICO Y RACIAL Y EL ENFOQUE DE GÉNERO, MUJER, FAMILIA Y GENERACIÓN EN EL ACUERDO FINAL	15
VALIDACIÓN TERRITORIAL DEL BALANCE NACIONAL	41
ENFOQUE DE GÉNERO, MUJER, FAMILIA Y GENERACIÓN	44
CONCLUSIONES PARA ACCIONES E INCIDENCIA	50
REFERENCIAS	56





## PRESENTACIÓN

En noviembre de 2016 Colombia suscribió el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – FARC EP. Dicho acuerdo integra reformas en materia agraria, política, seguridad, legalidad, reparación y adecuación institucional dentro del Estado colombiano. Dicho proceso de conversaciones para alcanzar los acuerdos estuvieron marcadas por reflexiones importantes en la sociedad colombiana frente a la conveniencia de las decisiones vinculadas.

En efecto, el pueblo negro, afrocolombiano, raizal y palenquero a través de sus formas organizativas en el Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano – CONPA confluyó en adelantar esfuerzos desde los pueblos étnicos para analizar y advertir las implicaciones de los acuerdos y el impacto desproporcionado del conflicto armado en los pueblos étnicos. La fórmula para reconocer y garantizar una perspectiva de justicia y reparación se allanó mediante la apli-

cación de un Capítulo Étnico (punto 6.2) que sirviera no solo para reconocer los daños históricos, sino para en línea de progresividad pudiese reiterar el reconocimiento constitucional e igualmente proyectar respuestas al racismo estructural que afecta a la población afrodescendiente todavía sin solución de continuidad pese a la existencia de normas, sentencias judiciales, políticas y programas adoptados por el Estado colombiano.

El desafío de salvaguardar los derechos en el contexto de la configuración de mecanismos institucionales, reformas legislativas y decisiones administrativas permite revisar y debatir en dichos mecanismos de políticas; la inadecuada aplicación y los escasos recursos destinados los cuales llevaron al pueblo afrodescendiente a configurar el grupo poblacional más empobrecido. El 80% tienen sus necesidades básicas insatisfechas y más del 60% carecen de acceso a servicios sociales.

A partir de la interpretación del enfoque étnico y racial que aboca las condiciones históricas de injusticia, producto del colonialismo, la esclavización, la exclusión y haber sido desposeídos de las tierras, territorios y recursos, además del gran impacto del conflicto armado se propone pasar a un marco de comprensión que permita generar un salto significativo. Sin duda una oportunidad de diálogo político entre comunidades y Estado en el que las comunidades generan alternativas desde la visión de paz territorial y el gobierno central apalanca y garantiza condiciones.

Con ocasión de este informe el CONPA muestra gran parte de sus esfuerzos en lo que va corrido del proceso de implementación como acompañante, promotor y generador de alternativas en el proceso de exigibilidad de los derechos y garantías para la paz. Los diálogos territoriales y nacionales impulsados en la plena convicción de análisis mostrando las limitaciones, oportunidades y pertinencia de las acciones de gobierno en las tareas aún pendientes frente al cumplimiento del enfoque étnico adoptado en el Acuerdo Final de Paz en Colombia. La misión del CONPA es clara, persistir e insistir la construcción de paz territorial con justicia social como camino idóneo para resolver la deuda histórica del Estado con gran parte de la sociedad colombiana en especial el pueblo negro, afrocolombiano, raizal y palenquero.





# INTRODUCCIÓN

La inclusión del Capítulo Étnico y del enfoque de género, mujer, familia y generación en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo Final en adelante) es un avance histórico en el proceso de lucha y reivindicación de los derechos pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero en Colombia. El conjunto de comunidades negras y afrocolombianas no solo han sido afectadas de forma diferencial y desproporcional por el conflicto armado y por la violencia relacionada con el narcotráfico, sino también han sido víctimas de violencias estructurales, sistémicas e históricas. El Capítulo Étnico parte de este importante reconocimiento y posibilita una lectura transversal étnica del Acuerdo Final. El enfoque de género, mujer, familia y generación, adicionalmente, permite visibilizar la forma en la que las múltiples afectaciones que enfrentan las comunidades afrocolombianas se superponen con dimensiones adicionales de discriminación, exclusión, invisibilización y violencia diferencial sufrida por las mujeres. En todo caso, es importante subrayar que la inclusión tanto del Capítulo Étnico como del enfoque de género, mujer,

familia y generación es un logro ganado gracias a la lucha sostenida por las comunidades étnicas y sus aliados nacionales e internacionales.

La discriminación estructural contra los pueblos étnicos se manifestó con la exclusión de estas comunidades durante la mayor parte de las conversaciones en La Habana entre el Gobierno nacional y las FARC-EP. La inclusión del Capítulo Étnico fue el resultado de años de presión política y movilización nacional e internacional para que se diera la reunión con los líderes étnicos del país en Cuba, en julio 2016, tan solo dos meses antes la firma del Acuerdo Final en Cartagena. Más de 30 hojas de propuestas que las comunidades étnicas llevaron a la mesa de negociación fueron sintetizadas en dos hojas y media, en las que se recogen una serie de salvaguardas y medidas específicas cuyo principal objetivo es garantizar la no regresividad y el acceso progresivo a los derechos especiales de las comunidades étnicas, así como el goce efectivo de los derechos humanos.

A más de tres años del inicio de la implementación del Acuerdo Final, estas salvaguardas han

sido cruciales para monitorear y alertar sobre el riesgo de regresividad de varios de los derechos fundamentales de las comunidades negras, como por ejemplo los derechos territoriales, el derecho a la Consulta Previa y a la participación. En este informe se evidencia que los esfuerzos del Gobierno nacional no han sido suficientes para garantizar estos derechos y cumplir con lo acordado con las comunidades étnicas. Más allá de la voluntad política, se trata de una obligación internacional proteger a las comunidades étnicas y cerrar las múltiples brechas que hay entre ellas y la población en general.

El Acuerdo Final abre varias oportunidades y plantea procesos y herramientas concretas para avanzar hacia la plena garantía de los derechos de las comunidades étnicas.



No obstante, no han sido aprovechadas. Por el contrario, en la actual coyuntura se presenta el recrudecimiento del conflicto armado y las comunidades afrocolombianas enfrentan serios riesgos de sufrir violaciones de sus derechos fundamentales, así como el exterminio físico y cultural de sus comunidades (especialmente en el Chocó, en Cauca y Nariño). También se ha presentado un aumento de los asesinatos, las amenazas y hostigamientos contra líderes sociales y étnicos, desplazamientos masivos y “gota a gota”, confinamiento, accidentes de Minas Antipersonal (MAP) y Municiones sin explotar (MUSE), y reclutamiento forzoso, incluyendo de menores de edad. Además, las mujeres de las comunidades étnicas enfrentan una serie de riesgos particulares, como

es el caso de la violencia sexual y la violencia basada en género por parte de los grupos armados que hacen presencia en sus territorios.

Este informe hace un balance general de la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo Final con énfasis en los indicadores étnicos del Plan Marco de Implementación (PMI). El resultado es muy preocupante, ya que no solamente no se evidencian avances significativos, salvo en una sola meta trazadora del PMI que irónicamente no requería acción alguna por parte del Gobierno, esto es, simplemente no infringir la autonomía territorial de estas comunidades (ver meta 6 del punto 1 de Reforma Rural Integral). Además, hay alertas sobre el riesgo de regresividad en todos los puntos del Acuerdo Final, salvo en el punto 2 de Participación Política y 5 de Reparación a las Víctimas, donde no hay avances o el proceso se encuentra estancado o con retrasos que no permiten el cumplimiento de las metas en el tiempo esperado.

A partir del análisis del enfoque étnico-racial del balance general de la implementación del Acuerdo Final y del PMI, es posible identificar cuatro temas de gran preocupación que pueden explicar por qué no hay avances en la implementación del Capítulo Étnico y del enfoque transversal étnico: la falta de garantías de seguridad, protección y de no repetición para las comunidades afrocolombianas;

- regresividad en el derecho a la Consulta Previa Libre e Informada;
- exclusión política y discriminación institucional sistemática de las comunidades negras;
- y baja capacidad Institucional y voluntad política reflejada en la escasa asignación presupuestal.

1. En primer lugar, es necesario reiterar la **falta de garantías de seguridad, protección y de no repetición**. El recrudecimiento del conflicto armado afecta los territorios afrocolombianos

de forma desproporcional debido a su ubicación geoestratégica para los grupos armados, el narcotráfico y el sector extractivo y agroindustrial, así como por el abandono histórico del Estado. Así, por ejemplo, el 43% de las agresiones contra líderes sociales y defensores de derechos humanos afectaron a líderes de las comunidades étnicas. Aproximadamente 20% del total de dichas agresiones afectaron a las mujeres. Así mismo, entre noviembre de 2016 y diciembre 2019, el 45,7% de la población desplazada pertenecía a grupos étnicos (CODHES, 2020).

Sin garantías de seguridad y protección no hay forma de avanzar en la implementación del Acuerdo Final. En varios lugares y territorios de comunidades afrocolombianas se requieren acciones humanitarias inmediatas de forma paralela a las intervenciones de construcción de paz y desarrollo contempladas en el Acuerdo Final.

2. Así mismo, se formula una alerta de **regresividad en el derecho a la Consulta Previa Libre e Informada**. Se trata de un incumplimiento que ha afectado la implementación de todos los puntos del Acuerdo Final, y no solamente por tratarse de una violación a los derechos especiales de las comunidades étnicas. Este ha sido un desaprovechamiento de los procedimientos y protocolos existentes para el diálogo con las comunidades negras sobre cómo incorporar el enfoque étnico-racial y diseñar medidas concretas para avanzar en la implementación de lo pactado en el Acuerdo Final.

Incluso, en comparación con las comunidades indígenas y rrom en el país, que también han reclamado por la exclusión sistemática que han sufrido durante los procesos legislativos y la violación de los acuerdos especiales durante el llamado Fast Track, hay una brecha relativa en cuanto a los procesos de Consulta Previa.

Es también importante resaltar que la Consulta Previa Libre e Informada y el diálogo con las autoridades tradicionales y sus organizaciones representativas no es un procedimiento puntual

y transitorio, sino que debe ser entendido como un proceso continuo que nutre todo el ciclo de la política pública. Esto es especialmente importante en el nivel territorial donde la acción sin daño debe ser un requisito mínimo para cualquier intervención estatal. No obstante, hay un vacío muy grande en términos de capacidad institucional para la consulta previa en general, y con las comunidades afrocolombianas en particular.

3. El balance general evidencia una **exclusión política y discriminación institucional sistemática de las comunidades negras** en el proceso de implementación del Acuerdo Final. Esto no solo se refleja en lo relacionado con la representación política y la participación efectiva de los líderes y comunidades afrocolombianas, sino también en “omisiones legislativas”, exclusión de medidas afirmativas, invisibilización en las políticas públicas y presupuestos discriminatorios.

Así, por ejemplo, se resalta la práctica discriminatoria de delegar la vocería de las comunidades afrocolombianas en otros actores sin previa concertación, como por ejemplo los o las representantes de las

comunidades indígenas. Este tipo de discriminación institucional también se ve reflejado en las políticas públicas, la adjudicación presupuestal y las prioridades institucionales. Si bien la falta



de priorización del Capítulo Étnico y la exclusión política afecta a todas las comunidades étnicas en el país, es importante atender esta desfavorable brecha en la atención institucional para las

comunidades negras. Esto, especialmente tomando en cuenta el deber del Estado colombiano con respecto a compromisos internacionales como el CERD y los ODS.

La exclusión política de las comunidades afrocolombianas también se refleja en el desarrollo normativo, institucional, y en los planes de política pública y las herramientas de gestión y seguimiento del Acuerdo Final. A tres años de su suscripción, estas herramientas no están funcionando satisfactoriamente, pues solo hasta el año 2020 se aprobó el presupuesto para poner en marcha la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos-IEANPE, siendo el único componente del sistema de impulso, seguimiento y verificación del Acuerdo que no cuenta con las garantías para su funcionamiento. Tampoco se cuenta con el acompañamiento internacional contemplado para los otros puntos del Acuerdo Final, y enfoques diferenciales, lo que ha resultado crucial para la implementación del enfoque de género.

También alertamos sobre la invisibilización de la victimización diferencial por MAP y MUSE. La entidad encargada no registró información sobre etnicidad en las estadísticas de victimización durante 2019, y se evidencian importantes rezagos en la formulación de indicadores étnicos para el SIIPO. Resulta preocupante que esto puede reflejar una tendencia general de invisibilización o “genocidio estadístico”, como denunció CONPA el año pasado con respecto al censo poblacional (CONPA, 2019). El acceso e inclusión en la información pública es un derecho fundamental y constituye un prerrequisito para la participación efectiva, tanto en espacios de participación política como en espacios de veeduría y control ciudadano.



El caso de la representación de las mujeres negras es particularmente preocupante y refleja la llamada discriminación interseccional, ya que esta población no tiene representación equitativa en los espacios étnicos y tampoco en el de las mujeres. En el caso de la Instancia de Género, las mujeres negras lucharon y ganaron su espacio, pero sigue siendo el grupo poblacional más subrepresentado en las instancias de decisión política. No obstante, en el territorio y a nivel técnico, las mujeres tienen un liderazgo importante en sus comunidades, razón por la cual han sido también blanco de todas las formas de violencia. En este sentido, es importante que tanto las instituciones estatales y las instancias creadas por el Acuerdo Final, como las organizaciones propias de las comunidades étnicas, hagan un mayor esfuerzo para asegurar la representación de la mujer afrocolombiana, así como su participación efectiva y protección integral. La participación efectiva, además, requiere medidas afirmativas para superar los obstáculos adicionales que muchas mujeres negras enfrentan, incluyendo medidas de seguridad.

#### 4. Capacidad Institucional y la voluntad política reflejada en la asignación presupuestal

El balance general de la implementación del Capítulo Étnico evidencia una muy baja capacidad institucional, así como una falta de compromiso presupuestal y mínima voluntad política para cumplir con los compromisos con las comunidades negras. Es necesario asegurar la contratación de funcionarios competentes y con experiencia en trabajo con las comunidades étnicas en los puestos claves para la implementación del Capítulo Étnico. Preocupa la ausencia de liderazgo por parte del Ministerio de Interior en ese sentido, tomando en cuenta la alerta por regresividad en el derecho a la Consulta Previa mencionada anteriormente. Se evidencia también

un desconocimiento general del Acuerdo Final y de los desarrollos normativos posteriores, como por ejemplo en lo relacionado con la formalización de tierras y la reparación colectiva.

Adicionalmente, hay dificultades con los instrumentos de implementación del Capítulo Étnico. Esto, debido a la falta una inclusión parcial del enfoque étnico, o como en el caso del PMI, debido a incoherencias técnicas en la formulación de los indicadores. Si bien se han iniciado diálogos intersectoriales para avanzar en este sentido desde junio de 2019, es necesario retomar este trabajo.

Finalmente, se alerta sobre el desfinanciamiento de la implementación del Acuerdo Final en general, y del enfoque étnico-racial en particular. Hay una subfinanciación muy marcada de las medidas para las comunidades negras en el PMI y el PND en comparación con otros grupos poblacionales, si se toma en cuenta el tamaño y la proporción de la población afrocolombiana con respecto a la población total en el país. Es decir, se trata de una práctica de discriminación racial institucional.

De otra parte, en este informe también se detalla el avance de las metas trazadoras del PMI para el seguimiento de la implementación del Acuerdo Final y la inclusión del Capítulo Étnico. La evidencia recopilada se presenta al modo de una semaforización (que constituye la base de la metodología aplicada, que se explica en la siguiente sección). Además, este informe profundiza el análisis del avance del punto 1 de Reforma Rural Integral, dado lo neurálgico que son los derechos territoriales para la pervivencia física y cultural de las comunidades afrocolombianas.

En la tercera sección del informe se repasa la implementación de cada uno de los seis puntos del Acuerdo Final, incluyendo los compromisos específicos en materia del enfoque de género, mujer, familia y generación. La cuarta sección incluye un análisis específico de la implementación de este enfoque con el fin de evidenciar la afectación interseccional que enfrentan las mujeres afrocolombianas por la poca implementación del Acuerdo Final y el Capítulo Étnico. La quinta sección presenta un análisis territorial con base en el trabajo en terreno de CONPA en Chocó y Norte de Cauca. El informe concluye con recomendaciones para la acción estratégica y la incidencia política.





# METODOLOGÍA

El objetivo con este informe es presentar un balance general de la implementación de las metas trazadoras étnicas del PMI del Acuerdo Final, desde una mirada étnico-racial. Los resultados del seguimiento a la implementación nacional son contrastados con el seguimiento territorial en dos departamentos: Chocó y Cauca. Finalmente, se analizan los resultados con el fin de identificar rezagos y señalar los cuellos de botella en la implementación de lo pactado en el Capítulo Étnico. El informe aporta insumos para las políticas públicas, así como para la gestión y la ejecución de lo convenido con las comunidades étnicas en el Acuerdo Final. En todo caso, su principal propósito es servir como insumo técnico para el trabajo estratégico, político y de comunicación del CONPA.

El informe se concentra en el seguimiento de la implementación del PMI y el análisis se estructura en clave de las metas trazadoras allí propuestas. Las metas trazadoras representan el cambio esperado en las vidas de las personas. Los indicadores, por su parte, son formulados como herramienta para medir el avance de dichas metas. Si bien es importante avanzar en los indicadores de

medición, es fundamental recordar que no se trata de un objetivo en sí mismo, sino que es un medio por el que se llega al resultado esperado. En este sentido, es clave evaluar si los resultados de las medidas tomadas son los esperados, e incluso si los indicadores formulados logran capturar ese cambio que se busca medir. Por lo tanto, si bien utilizamos los indicadores como insumo para hacer el balance de la implementación, lo relevante es el avance de las metas trazadoras.

El PMI es el resultado de una negociación luego de la firma del Acuerdo Final entre el Gobierno nacional y las FARC sobre cómo 'operacionalizar' el Acuerdo Final. Es decir, cómo traducir lo acordado en metas de política pública para permitir la asignación presupuestal y el seguimiento, así como el monitoreo por parte de las entidades encargadas y por las veedurías ciudadanas. También se negoció con la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos -IEANPE- y con la Instancia de Género sobre los indicadores étnicos y de género, respectivamente. En este sentido, el PMI es una herramienta de política pública con un alto nivel de legitimidad, que es resultado

de una negociación política y no de un proceso técnico. Esto se refleja en una serie de inconsistencias en la 'operacionalización', lo que hace difícil su seguimiento. Por ejemplo, el punto dos de Participación Política cuenta con una meta trazadora muy general, que no necesariamente recoge de forma efectiva todas las dimensiones de los cambios esperados.

Adicionalmente, las metas trazadoras e indicadores acordados en el PMI han sido acogidas por el Gobierno Duque dado que constituyen las prioridades estratégicas para la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, y también son parcialmente incorporados en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022. Es decir, deberíamos esperar un mejor resultado en la implementación de las medidas que cuentan con indicadores en el PMI, en comparación con las medidas que no cuentan con una mención específica en esta herramienta de política pública.

Esto no quiere decir que las medidas no incluidas en el PMI no sean importantes, sino que al concentrarnos en estos indicadores podemos tener una idea precisa de cómo avanza la implementación del Acuerdo Final. Si una medida con meta trazadora tiene baja implementación, es muy probable que medidas sin meta trazadora tengan aún menos avance.

El informe toma en cuenta los avances desde la firma del Acuerdo Final (diciembre de 2016) hasta el 31 de diciembre de 2019, pero el análisis hace énfasis en los 18 meses del Gobierno de Iván Duque.

Se reitera que este informe está concentrado en el seguimiento de las metas trazadoras y los indicadores étnicos del PMI, incluyendo los indicadores de género correspondientes. No se hace un balance exhaustivo de la implementación del Acuerdo Final, ni del Capítulo Étnico. El enfoque transversal étnico, gébero, mujer, familia y generación implica una lectura diferencial de cada

punto y compromisos específicos a lo largo de todo el Acuerdo desde la perspectiva del marco normativo nacional e internacional en materia de derechos especiales colectivos.

## Método: Herramientas de análisis y de recopilación de información

El balance de la implementación del Acuerdo Final es una evaluación cualitativa de los resultados obtenidos en relación con la temporalidad establecida para su cumplimiento, así como con respecto a otros documentos regulatorios. Se trata de un balance general a nivel nacional. En este informe se contrastan los resultados del balance general nacional con la situación a nivel territorial en el norte de Cauca y Chocó. Para esto último, contamos con dos equipos permanentes en el territorio que hacen observación y monitoreo continuo, en articulación con otros actores clave locales y con las comunidades.

La evidencia para el seguimiento de la implementación nacional proviene de fuentes primarias y secundarias de las diferentes entidades encargadas de la implementación y su seguimiento, incluyendo entidades estatales, internacionales y de la sociedad civil. La revisión sistemática de este material se ha complementado con entrevistas semiestructuradas con actores claves como: entidades y funcionarios del Gobierno, la comunidad internacional y autoridades tradicionales.

## Semaforización del balance nacional

La información ha sido recopilada, sistematizada y analizada en función de las metas trazadoras étnicas del PMI. Se presentan los resultados por medio de una semaforización con base en el principio de la no regresividad y el acceso

progresivo a los derechos especiales colectivos e individuales de las comunidades étnicas. Cada meta está evaluada según una escala nominal de cuatro niveles de implementación:

- Verde: cumplimiento o avances progresivos según la temporalidad estimada
- Amarillo: avances, pero con retrasos significativos según la temporalidad estimada
- Naranja: no hay avances o hay estancamiento en la implementación y el acceso progresivo
- Rojo: alerta por riesgo de regresividad

## Validación territorial (Chocó y Norte de Cauca)

Con el fin de verificar los resultados a nivel territorial y así desvelar eventuales brechas entre la implementación nacional y la realidad material en lo territorial, se incluye el estudio de dos casos territoriales en Chocó y norte del Cauca. Estos estudios de caso no necesariamente son representativos de todo el país, pero dan una aproximación sobre las realidades territoriales en dos de los departamentos más afectados por el conflicto y con alta concentración de población afrocolombiana.

Este informe se concentra en el principio de no regresividad y en las garantías para la no repetición y en dos mecanismos neurálgicos para la construcción de paz en el territorio y la imple-

mentación integral del Acuerdo Final: los PDET y el PNIS. El análisis sobre este último tema del informe se basa en los boletines territoriales de los equipos locales de CONPA.

## Análisis del enfoque género, mujer fami- lia y generación

Finalmente, se analizan los hallazgos principales del balance nacional con una perspectiva de género, mujer, familia y generación, constatando las tendencias nacionales con las realidades vividas en los territorios. Con este fin, se ha incluido en las herramientas de análisis los indicadores de género del PMI correspondientes con las metas trazadoras étnicas y al enfoque transversal de género, esto arroja 44 indicadores con intersección género-étnico-racial. En este sentido se incluye de forma transversal el enfoque de género, mujer, familia y generación a lo largo del balance de todo el Acuerdo Final y la semaforización.

Por último, se incluye una conceptualización y un análisis específico sobre el enfoque de género, mujer, familia y generación. La conceptualización parte de las cuatro categorías que componen el enfoque y de dos dimensiones, una individual y otra colectiva. El análisis parte de dos puntos: el primero, los hallazgos allí se observa el progreso de manera general del AFP y reflejar las sesgos de avance que hay con relación al enfoque de género, el segundo, los desafíos compuestos por cuatro ejes de análisis: la participación efectiva, fallas técnicas y estructurales, medidas afirmativas, y asignación presupuestal.





# EL ENFOQUE TRANSVERSAL ÉTNICO Y RACIAL Y EL ENFOQUE DE GÉNERO, MUJER, FAMILIA Y GENERACIÓN EN EL ACUERDO FINAL

## BALANCE DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO FINAL POR PUNTO

Esta sección hace un balance general del avance de las metas específicas para las comunidades étnicas en el PMI, y está organizada por los seis puntos del Acuerdo Final<sup>1</sup>. Cada subsección incluye un balance general, así como una descripción de los avances de cada una de las metas trazadoras, justificando la semaforización

<sup>1</sup> Para una descripción más detallada de cada uno de los seis puntos desde una mirada transversal étnico, ver el 1º informe de cumplimiento del Capítulo Étnico.

adjudicada. Además, el balance de cada punto incorpora el análisis de los indicadores de género correspondientes del PMI.

## 1. REFORMA RURAL INTEGRAL (RRI)

El punto uno del Acuerdo Final contempla medidas para una reforma rural integral, con énfasis en el ordenamiento territorial, el acceso y uso de la tierra, y el desarrollo rural integral con el fin de eliminar la pobreza, el hambre y cerrar la brecha existente entre el campo y la ciudad. Se

trata de necesidades y brechas que son aún más amplias entre la población étnica y la población mayoritaria en Colombia.

La RRI tiene nueve metas trazadoras específicas para las comunidades afrocolombianas. De éstas, dos metas se encuentran en alerta por riesgo de regresividad; dos no muestran avances o tienen estancamientos en los avances; y dos registran avances insuficientes para cumplir con las metas en el tiempo esperado.

Tabla 1. Semaforización de las metas trazadoras de la RRI

Punto	#	Meta Trazadora	
1	1	Acceso a tierras colectivas por medio del Fondo de Tierras	
	2	Trámite agilizado de solicitudes tierras colectivas >2017	
	3	Fortalecimiento sistemas propios para la resolución de conflictos territoriales	
	4	Participación efectiva en el Sistema Único de Información Catastral Multipropósito	
	5	Participación efectiva Sistema Nacional Catastro Multipropósito	
	6	Exclusión de territorios colectivos del plan de zonificación ambiental	

1.1 En cuanto al **Acceso a tierras colectivas por medio del Fondo de Tierras** (meta uno), hay alerta de regresividad de los derechos adquiridos por las comunidades étnicas.

Esto se debe, en primer lugar, a la falta de consulta previa con las comunidades negras, establecida por el Decreto 902 de 2017, “por el cual se adoptan las medidas para facilitar la implementación de la reforma rural integral /.../ procedimiento para el acceso y formalización y la creación del Fondo de Tierras” (CSIVI, 2018). Este Decreto marca la pauta general de la RRI y señala cómo se articula este punto del Acuerdo Final con los derechos territoriales de las comunidades étnicas. Y si bien el Decreto fue consultado con las comunidades indígenas y rrom, las comunidades negras no fueron tenidas en cuenta.

Adicionalmente, y como ratificó la Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia C-073-18, hubo una omisión legislativa con respecto a los derechos de las comunidades afrocolombianas. Si bien se declaró exequible el Decreto Ley 902 de 2017, la Corte

señaló que “la referencia a los derechos de comunidades indígenas se extenderá a los derechos adquiridos de las comunidades negras, afrodescendientes, palenques y raizales del país” (Corte Constitucional, 2018).

De igual forma, tampoco hay avances en la modificación de la norma contemplada en el PMI y el Fondo de Tierras no incluye una subcuenta para las comunidades afrocolombianas ni tiene protocolos para asegurar que estas tierras sean destinadas para la constitución, creación, ampliación, saneamiento y titulación de consejos comunitarios (Comisión Étnica, 2019:24).

En segundo lugar, varios actores han alertado sobre el riesgo de regresividad en el caso del proyecto de Ley 03 de 2018 que pretende reformar la Ley 160 de 1994 (en trámite en el Congreso), sin consulta previa con las comunidades étnicas y con varios puntos que ponen en riesgo los derechos ya adquiridos (Comunicado Público, 2018). Este proyecto de ley ha sido considerado por las comunidades étnicas como “una de las propuestas más desfavorables y lesivas que se ha presentado en los últimos tiempos en el país” (Comisión Étnica, 2019:32). El primer informe de seguimiento de la Comisión Étnica incluye un análisis de fondo de esta propuesta de ley y resalta las medidas regresivas

respecto al acceso equitativo a la tierra, así como el favorecimiento a la agroindustria frente a la economía campesina familiar, lo que reafirma una visión extractivista sobre la tierra (Comisión Étnica, 2019:32).

En tercer lugar, tampoco hay avance en el acceso progresivo y equitativo a tierras de las comunidades negras, lo cual aumenta el rezago administrativo y las brechas históricas y estructurales de estas comunidades con respecto a la población mayoritaria, e incluso con respecto a las comunidades indígenas. Llama la atención que la ANT se apoya en una interpretación del principio de equidad contrario a la normatividad internacional para la protección de las comunidades étnicas al afirmar que su misionalidad “impide generar focalizaciones en términos de apropiación de recursos para una comunidad en específico” (ENCP, 2018:32).

Por el contrario, los convenios internacionales ratificados e incorporados en el bloque de constitucionalidad prescriben medidas afirmativas para el cierre de brechas causadas por la discriminación y el racismo estructural e histórico, lo que



es reconocido en el Acuerdo Final como punto de partida para la implementación de Capítulo Étnico.

Adicionalmente, y de forma contradictoria, el Gobierno afirma que la subcuenta para las comunidades étnicas en el Fondo de Tierras “internamente tiene diferenciados los recursos con destinación específica para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y

de las comunidades indígenas” (ENCP, 2018:32). No obstante, no se ha encontrado evidencia que permita verificar esa afirmación.

Por su parte, la política de estabilización “Paz con Legalidad”, que constituye “la estrategia de implementación de la Administración [de la implementación]”, no incorpora el enfoque étnico salvo su enunciación general para su transversalización en la implementación de toda la política (Presidencia, 2018a).

Finalmente, y en cuarto lugar, se han presentado varios desafíos para garantizar el acceso a tierras de las mujeres afrocolombianas. Se han presentado dificultades, como la falta de formación de los funcionarios, las medidas presupuestales poco específicas en la incorporación ‘uniforme’ del enfoque de género, mujer, familia y generación en la formación para el acceso al fondo de tierras. Sin embargo, la Consejería de Estabilización resalta que se han beneficiado 376 mujeres afrocolombianas en 10 proyectos: productivos, viveros, agroalimentarios y agroforestación (Kroc, 2019).

**1.2 El trámite agilizado de solicitudes de tierras colectivas previo al 2017**, también está en alerta por riesgo de regresividad. Esto, por la acumulación que actualmente se presenta de casos nuevos por resolver, solicitudes nuevas de titulación colectiva y por la discriminación e incapacidad institucional para atender a las comunidades negras. Todo esto se refleja, a su vez, en un bajo nivel presupuestal y de ejecución.

En este sentido, la Procuraduría General de la Nación (PGN) ha alertado sobre la lentitud con la que avanza la formalización de las tierras colectivas de las comunidades afrocolombianas (PGN, 2018). Hay aproximadamente 318 solicitudes de formalización de territorios de comunidades negras, de las cuales 246 son casos rezagados. Es decir, se trata de solicitudes heredadas del INCODER y del INCORA de los cuales algunos llevan más de 10 años sin avance (ANT, 2020).

Ahora bien, es preciso subrayar que varios

actores han alertado sobre la ausencia de un sistema de información sobre las solicitudes de constitución, creación, ampliación, saneamiento y titulación de los territorios de comunidades afrocolombianas (Procuraduría, entrevista, marzo 2020; OTEC, entrevista, marzo 2020). Es decir, no se conoce el universo total de solicitudes ni hay claridad sobre su carácter y viabilidad jurídica. El OTEC de la Universidad Javeriana, por ejemplo, ha identificado que entre el 25 y 30 % de las solicitudes de titulación realmente son solicitudes de compra. Estos casos terminan huérfanos en el sistema y es necesario encontrar una solución para destrabar el proceso. También es necesario ajustar o añadir un indicador interseccional que permita medir el avance en el acceso a tierras para mujeres afrocolombianas (OTEC, entrevista, marzo 2020).



Dicho esto, y si bien el reporte de los avances de la ANT no se ajusta a las metas e indicadores del PMI, permite hacer una proyección estimada con base en el ritmo actual de la implementación. Según su informe de gestión anual, el ANT formalizó 12 títulos colectivos de rezago, más 4 títulos colectivos a comunidades negras solicitados con posterioridad a enero de 2016 (64% de la meta establecida) (ANT, 2020:50). Es decir, con en el ritmo actual, se tomará más de 20 años para resolver las solicitudes de tierras colectivas existentes antes del 2017 – lo que está lejos de la meta de cumplir con este compromiso con las comunidades negras en 2026. Además, tampoco existe un ritmo sostenible en el trámite de las

solicitudes nuevas, considerando que la ANT reportó 72 solicitudes de titulación de territorios colectivos de las comunidades afrocolombianas después de 2017 (ENCP, 2018:51). Adicionalmente, no se ve intención de agilizar el proceso: para 2020, la ANT tiene los mismos 17.000 millones de pesos asignados y disminuye su meta a 5 titulaciones colectivas (para un total de 20), más 2 procesos agrarios (ANT, 2020).

Estas cifras revelan una discriminación sistemática y estructural hacia las comunidades étnicas. La asignación presupuestal para las comunidades negras, por ejemplo, es solamente la mitad de lo asignado a las comunidades indígenas, a pesar de constituir una población por lo menos cinco veces más grande. Esto no solo resalta el vacío presupuestal, sino que refleja la falta de voluntad política para cumplir con los derechos territoriales de las comunidades negras.

Así mismo, se evidencia una negligencia institucional sistemática en el nivel de ejecución presupuestal de los diferentes programas. La ejecución promedio de la ANT es de 87% y, en el caso de los programas dirigidos a las comunidades indígenas, es del 90%. Sin embargo, en el caso de los proyectos para las comunidades negras, solamente se ha ejecutado el 37% de los 13.000 millones de pesos disponibles (ANT, 2020:28f). Esto, porque de los 17.000 millones de pesos asignados, el 23% fue bloqueado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con las medidas de austeridad fiscal del Decreto 2412 del 2019.

En cuanto al acceso a tierras para las mujeres afrocolombianas, la ANT solamente reportó la elaboración de un 'Diagnóstico de Mujeres Rurales Étnicas', y a través del piloto del Programa Mujeres Rurales Étnicas y Colectividad, buscó "visibilizar" a la mujer a través de un encuentro con la participación de 35 lideresas afrocolombianas en el consejo comunitario Tierra Baja, ubicado en la ciudad de Cartagena en el depar-

tamento de Bolívar (ANT, 2020). Lo anterior demuestra que existe una muy baja ambición, así como una falta de acciones contundentes para alcanzar una de las metas claves para superar la exclusión económica y social de la mujer rural en general, y de la mujer afrocolombiana en particular.

Por su parte, en la consulta previa del PND 2020-2022 se acordó implementar el 'Plan Especial de acceso a tierra y formalización con destino a la constitución, creación, saneamiento, ampliación, titulación y reestructuración de territorios colectivos de las comunidades afrodescendientes'. Esto incluye la concertación de un plan de choque para atender el rezago, así como una revisión del marco normativo actual por parte de la Comisión Consultiva de alto Nivel. Esta comisión fue reactivada en 2018, después de 7 años de inactividad. Si bien no se trata necesariamente de un resultado del Capítulo Étnico, esta Comisión puede agilizar su implementación ya que su mandato, que surge de la ley 70 de 1993, incluye el seguimiento a la implementación de dicha ley que constituye la base para los derechos territoriales de las comunidades negras. No obstante, se ha observado confusión entre las entidades sobre el alcance de los mandatos de esta comisión en relación con la ENCP.

**1.3 El Acuerdo Final también contempla el reconocimiento y fortalecimiento de los sistemas propios para la resolución de conflictos territoriales, incluyendo la promoción de la participación de las mujeres.** A pesar de que se han presentado acciones e iniciativas puntuales, que han estado desarticuladas y desfinanciadas, no hay avances significativos en la implementación durante el último año (2019) y no se ha tenido impacto en la distensión de las conflictividades por el acceso y uso del territorio. En cuanto al avance de los dos indicadores para la promoción y acceso a los mecanismos de resolución de conflictos, tampoco se evidencia avance alguno.

El Decreto Ley 902 de 2017 contempla un me-

canismo ad hoc para el diálogo interétnico, bajo la coordinación de la CNTI. No obstante, el nuevo mandato ha venido sin financiación adicional y por lo tanto no está funcionando. Pero, además, se trata de una inadmisibles exclusión institucional de las comunidades afrocolombianas y una invisibilización de esta población en la infraestructura estatal.

De otro lado, los ajustes normativos y administrativos para la política de seguridad y protección, como por ejemplo el Decreto 2078 de 2017 (que crea el Programa de prevención y protección del Ministerio del Interior y la UNP), o el Decreto 660 de 2018 (por el cual se crea el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios), no incluyen medidas para el fortalecimiento de las guardias cimarronas ni las indígenas, que son los mecanismos que las comunidades han desarrollado como forma de prevención, protección y tramitación pacífica de las conflictividades en



los territorios (Verdad Abierta, 2018).

El PND 2020-2022 asigna a la ANT la responsabilidad de concertar los mecanismos diferenciales de resolución de conflictos territoriales que afectan a las comunidades afrocolombianas en relación

con sus derechos territoriales y con la propiedad colectiva, aunque la responsabilidad general para la consulta previa recae sobre el Ministerio del Interior (ENCP, 2018:63). Cabe mencionar que la ANT ha expedido varios protocolos sobre el manejo de conflictividades sociales, acción inmediata, conciliación y ha conformado un equipo de diálogo social (ANT, 2018a; ANT, 2018b). Según el informe anual de gestión de 2019, la agencia

ha gestionado 408 acciones orientadas a la gestión y tratamiento de los conflictos interétnicos, a pesar de no haber concertado estos mecanismos de resolución de conflictos con las Autoridades Tradicionales (ANT, 2020:35; CGR, 2019: 244).

Adicionalmente, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible creó, por medio de la Resolución 2035 de 2018, los Centros Regionales de Diálogo Ambiental. Si bien se contempla la participación de las comunidades étnicas como posibles partes de los conflictos, no se tiene en cuenta la articulación con las Autoridades Tradicionales en el diseño y ejecución de la estrategia, ni se reconocen los sistemas propios de resolución de conflictos de las comunidades étnicas (Ministerio de Ambiente y Desarrollo, 2018).

Tampoco se evidencia articulación ni capacidad institucional en otras entidades estatales, como el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Comercio y Confecámaras (Centro de Pensamiento y Diálogo Político, 2019). Esto, a pesar de que el Ministerio de Justicia tiene la obligación, especificada en el PND 2020-2022, de apoyar la implementación de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC) en los consejos comunitarios (ENCP, 2018:127).

1.4 Con respecto al **Catastro Multipropósito**, hasta la fecha existe alerta por regresividad debido a la falta



de consulta previa para el desarrollo normativo. También hay un retroceso en la implementación del enfoque étnico, a partir del Gobierno Duque.

Por ejemplo, el Decreto 149 de 2020, o Decreto 1983 de 2019, que regulan el Catastro Multipropósito, no mencionan el enfoque étnico ni el enfoque diferencial.

Según la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, se ha avanzado en el desarrollo de una 'Guía Metodológica' con los criterios para la implementación del proceso de gestión catastral multipropósito en territorios colectivos, que incorpora el enfoque étnico y a las comunidades afrocolombianas de manera expresa. No obstante, este no ha sido un trabajo participativo, sino uno interinstitucional con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), la ANT, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Departamento Nacional de Planeación, y la Superintendencia de Notariado y Registro, que culminó "con la presentación de la guía a las autoridades étnicas" este año (IGAC, 2019:17). Por su parte, la Contraloría General de la República ha expresado preocupación por la falta de avances en este sentido, así como por la falta de presupuesto para su ejecución (CGR, 2019).

Además, de los 7 pilotos para el Catastro (de 23 planeados), ninguno se realizó en consejos comunitarios, así que no hay avances a nivel territorial. Será necesario agilizar el proceso para asegurar el cumplimiento de esta meta antes de 2026 (IGAC, 2019).

Por su parte, el Decreto 902 de 2017 contempla dos herramientas de gestión para la coordinación y articulación institucional del Ordenamiento Social de la Propiedad: el RESO y los POSPR.

El RESO establece un módulo especial étnico que busca garantizar la condición de sujetos de especial protección constitucional de estas comunidades y establece criterios para la priorización de las mujeres (PGN, 2019:324). No obstante, la lentitud de la formulación y puesta en marcha de estas herramientas se ha vuelto un cuello de botella que también afecta la adjudicación de baldíos y bienes fiscales (PGN, 2019), que además se ha agudizado por el desfinanciamiento (ANT,

2018c). A marzo 31 de 2019, solo el 7,4 % de los 53.073 sujetos que aspiran a ser inscritos en el RESO (entre ellos comunidades étnicas) fueron incluidos (ANT, 2019).

También el diseño del formulario de inscripción de sujetos de ordenamiento FISO – Comunidades Étnicas, refleja la exclusión sistemática y la delegación de su vocería sin previa concertación ni información a las comunidades indígenas, ya que solo la CNTI ha participado en “las revisiones conjuntas”. Por esta razón, el módulo étnico del SIT solo está adaptado para recibir y administrar información de las comunidades indígenas (ANT, 2020:78).

Por su parte, el POSPR es un mecanismo clave para implementar la atención y ordenamiento de la propiedad por oferta, y no solamente por demanda, y hace parte

del desarrollo del Documento CONPES 3958 “Estrategia para la implementación de la Política Pública de Catastro Multipropósito” (CONPES, 2019). Si bien por medio de este documento se posibilita la focalización de la población más vulnerable, de los 43 municipios focalizados solo 12 cuentan con planes aprobados; un plan está en la fase de implementación, y siete han sido suspendidos por inseguridad o por falta de presupuesto (Bautista Revelo, 2019).

Adicionalmente, no se incorporaron medidas específicas en el PND 2020-2022 sobre la participación de las comunidades negras en el sistema integral del Catastro Multipropósito.

1.5 La meta de **excluir los territorios colectivos del plan de zonificación ambiental** es la única meta trazadora del punto uno cuya semaforización está en verde. Esto es poco sorprendente ya que no requiere acción alguna por parte del Estado.

1.6 Los **16 Planes Nacionales Sectoriales**, salvo dos (vías y electrificación rural), se encuentran en un estado temprano de formulación y diseño y no cuentan con procesos participativos con las comunidades étnicas ni Consulta Previa.

El Plan Nacional de Vías para la integración regional y el plan nacional de electrificación rural, por su parte, fueron aprobados durante el Gobierno Santos (2014-2018), pero solo el primero está incluido en el PND 2018-2022. El Plan Nacional de Vías incluye una perspectiva étnica al mencionar, dentro de los criterios para la priorización de corredores, la asignación de un “puntaje según proporción de población indígena, afrocolombiana o Rrom”, pero no incorpora el enfoque de género ni interseccional (Centro de Pensamiento y Diálogo Político, 2019: 32).



El PND 2018-2022 recoge una serie de iniciativas que en cierta medida suman a varios de los indicadores relacionados con la meta de los Planes Nacionales, como por ejemplo acciones para garantizar vías terciarias, vivienda, iniciativas productivas y desarrollo del sector agropecuario, de salud y educación. No obstante, solo se menciona de forma explícita el ‘Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional’ y la garantía para su consulta previa con las comunidades afrocolombianas (ENCP, 2018:41).

1.7 Finalmente, el punto uno incluye una meta trazadora para garantizar la consulta previa de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), así como su articulación con los planes de desarrollo propios.

El Decreto 893 del 28 de mayo de 2017, que crea los PDET, fue consultado ante el Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades. Después de varios tropiezos por parte de la ART,

se desarrolló junto con la IEANPE un protocolo de acción en el territorio. En total, se concertaron con las autoridades y sus organizaciones 116 diferentes rutas en el marco del Mecanismo Especial de Concertación, en el cual 517 Consejos Comunitarios participaron según informe de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. Esto tuvo como resultado la inclusión de 32.808 iniciativas étnicas en los 16 PATR: de éstas, 8.381 iniciativas, el 26 %, son iniciativas ‘propias étnicas’, es decir, propuestas resultado de la participación de las autoridades étnicas en el ejercicio de consulta de los PDET y sus principales beneficiarios; 4.408 integran el enfoque de género, de las que el 13% se refiere específicamente a la mujer (Estabilización, 2019:8). Un 28 % son iniciativas que han sido desarrollados de forma conjunta con la comunidad en general, y que tienen beneficios comunes; y el 47% son iniciativas que no benefician a las comunidades étnicas<sup>2</sup>.

Los PDET con mayor incorporación del enfoque de género son:

Alto Patía Norte del Cauca (26,66%), Montes de María (12,09%) y Cuenca de Caguán y Piedemonte Caqueteño (11,66%).(Kroc,2019:34) Por otro lado, la ART realizó la convocatoria “Súbete a mi PDET”, la cual no contó con una estrategia específica de enfoque diferencial, y también



avanzó en el diseño e implementación de 15 mesas subregionales para comunidades étnicas, que son pluralistas e integran a la mujer a través de los delegados por municipios afrocolombianos (entrevista ART).

En el primer informe de cumplimiento del Capítulo Étnico de la Comisión Étnica se hace un análisis detallado de cada uno de los procesos de consulta previa de los PDET (Comisión Étnica, 2019: 28-31). Este balance evidencia que, si bien se cumplió formalmente con los procesos participativos, estos fueron implementados de forma apresurada y no se tomaron en cuenta los tiempos de las comunidades y del territorio. El método aplicado no tuvo la flexibilidad necesaria para reconocer la pluralidad de visiones sobre el desarrollo territorial, para adaptarse a las necesidades locales (especialmente de las mujeres), ni favorecer la participación efectiva. Se notó una tensión entre la gestión nacional y territorial de la ART que impidió un mejor desarrollo del programa. Finalmente, es importante resaltar la necesidad de establecer garantías de seguridad y protección de las comunidades para poder seguir con los PDET de forma incluyente y participativa (Comisión Étnica, 2019: 28-31).

Tampoco hay claridad sobre la forma en que los planes regionales, municipales y veredales han sido y serán articulados con los planes de vida, etnodesarrollo, manejo ambiental, ordenamiento territorial y sus equivalentes. La ART argumenta que esa articulación ya se ha logrado por medio del proceso de planeación participativo de los PATR. No obstante, la posición de las comunidades étnicas es que la implementación de los PATR en los territorios étnicos también requiere de consulta previa, así como la participación efectiva en todo el ciclo de la política pública. En este sentido, se recuerda que el PND 2018-2022 incluye un acuerdo con respecto a la formulación de una estrategia de diálogo social en el marco del Mecanismo Especial de Consulta – MEC, establecido en el artículo 12 del Decreto 893 de 2017. Así mismo, se contempla una ruta especial

<sup>2</sup> Se destacan tres (3) categorías de iniciativas; las “Propias Étnicas”: aquellas propuestas autónomamente por las autoridades propias; las “Común Étnicas”: son las provenientes de los intereses generales de las comunidades y las “No Étnicas”

de participación para las comunidades negras en la ejecución y seguimiento de los PATR (ENCP, 2018:55).

Finalmente, en términos de la implementación de los PATR, no se ha iniciado la formulación de proyectos. Hay una amplia brecha entre las expectativas creadas a nivel territorial y la capacidad estatal de respuesta. No se ha resuelto la financiación de los proyectos, ni la forma en que se articularán con los planes locales de desarrollo. Que no se haya reformado la Ley 152 de 1994 significa que la inclusión de los planes municipales y veredales formulados en el marco del PDET en los planes territoriales de desarrollo queda dependiendo de la buena voluntad de los nuevos alcaldes.

## 2. PARTICIPACIÓN POLÍTICA

El punto 2 cuenta con 2 metas trazadoras: (i) garantías políticas, jurídicas y de seguridad para la participación real y efectiva; y (ii) el acceso a medios de comunicación. Además, incluye compromisos para la participación efectiva de las mujeres étnicas en el programa de liderazgo.

En todo caso, para dar justicia a la amplia variedad de indicadores organizados bajo la primera meta de garantías, se decidió dividir el análisis en tres subtemas: garantías para la par-

ticipación política y electoral; el Sistema integral de garantías de seguridad para el Ejercicio de la Política; y el acceso a los medios de comunicación.

Punto	#	Meta Trazadora	
2	7a	Garantías para la participación política y electoral	
	7b	Sistema Integral de Garantías de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) y para la protección líderes y lideresas con enfoque étnico	
	7c	Acceso a medios de comunicación	
	8	Participación efectiva mujeres étnicas en programa liderazgo de las mujeres	

2.1.1. Las **garantías para la participación política y electoral** para las comunidades étnicas deben ser entendidas, por un lado, en relación con el cierre de brechas para el acceso, representación y participación en los espacios de participación, el ejercicio del derecho al voto, así como representación y acceso a la información pública para una participación efectiva, libre e informada. Por otro lado, es necesario reconocer la relación de las garantías para la participación con el derecho a la Autonomía y el Gobierno Propio. El derecho a la Consulta Previa, por su parte, cuenta con su propia meta en punto 6. En todo caso, esta meta incluye otras medidas como el fortalecimiento de las instituciones propias, mecanismos para la articulación interinstitucional y el reconocimiento de una cultura democrática interétnica e intercultural.

En este sentido, no hay avances significativos en esta meta, lo cual se debe en gran medida al poco avance general de la implementación del punto dos. Por ejemplo, no se ha abordado la reforma política y electoral o las circunscripciones transitorias especiales de paz y otras medidas legislativas previstas en el Acuerdo Final que incluían, todas, compromisos específicos para las comunidades étnicas (Instituto Kroc, 2019b10). El Gobierno nacional ha anunciado una reforma político electoral, pero la propuesta no ha sido presentada a la fecha de corte de este informe (El País, 2020; El Espectador, 2020). La implementación de los CTEP tampoco ha avanzado, lo que ha causado gran decepción en las comunidades étnicas (Bonilla Valencia, 2019). Sin embargo, según el informe de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, se ha cumplido con los compromisos relacionados con los ajustes normativos en cuanto a la participación durante el proceso de formulación y de consulta previa, libre e informada (CPEC, 2020b:1).

La Consejería también reporta avances en la formación para realizar veeduría ciudadana y control social en beneficio de 64 pueblos y comunidades étnicas. Así mismo, en 2019 se elaboró de forma participativa la propuesta del Plan nacional de formación de veedores con 'diversos pueblos' (CPEC, 2020b:3). Sin embargo, no se cuenta con los datos desagregados al respecto.

En cuanto a las garantías para el derecho al voto, se ha publicado el informe del diagnóstico participativo que “hace especial énfasis” en las barreras para

la participación electoral para los pueblos indígenas y afrocolombianos (Misión Electoral Especial, 2017:170). De 75 municipios, que cuentan con un total de 234 consejos comunitarios en Colombia, el 43% enfrentan alguna dificultad de acceso a



puestos en el municipio, y el 11% (o 25 de los Consejos Comunitarios) se encuentra en un nivel de extrema dificultad para acceder a los puestos de voto. Las dificultades para el acceso al voto por los resguardos indígenas, por su parte, es del 65% (Misión Electoral Especial, 2017). Es importante subrayar que en las mesas de trabajo para la realización de este diagnóstico se contó con una participación del 9% de indígenas y de 23% de afrocolombianos (Instituto Kroc, 2019:236).

El PND 2020-2022 incorpora dos acuerdos que aportan a la meta de participación política. Primero, el diseño y desarrollo de un programa de fortalecimiento de capacidades en temas de participación ciudadana, control social, anticorrupción y transparencia, así como de administración

pública junto con ESAP y Función Pública. En segundo lugar, incorpora compromisos para revisar la normatividad “bajo la cual se conforman e integran los espacios de participación representación Comunidades Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras” (ENCP, 2018:122).

Adicionalmente, el PND 2020-2022 incluye un acuerdo sobre asignación presupuestal a la Dirección de comunidades negras del Ministerio del Interior para el fortalecimiento organizativo de los Consejos Comunitarios y otras formas organizativas de las comunidades negras (ENCP, 2018:92). No obstante, de los 125.000 millones de pesos por año que se acordó transferir, en 2020 solo 25.000 millones han sido asignados<sup>3</sup>.

Finalmente, y si bien el PMI no incluye un indicador específico al respecto, es importante resaltar que tampoco hay avance en la implementación de las medidas que buscan garantizar la movilización y la protesta social. Esto es de particular importancia por la coyuntura actual del Paro Nacional, como afirma Bonilla Valencia de PARES. Así mismo, con respecto a las comunidades étnicas se señala que

**“(…) El tema de la protesta social es de especial importancia para los pueblos étnicos ya que sus movilizaciones suelen ser estigmatizadas y acusadas de estar infiltradas por grupos armados ilegales”. (2019)**

2.1.2. En cuanto al **Sistema Integral de Garantías de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) y para la protección líderes y lideresas con enfoque étnico**, hay alerta debido al aumento del asesinato de líderes y lideresas sociales del país, y de las comunidades étnicas en particular. Además, se han desarrollado medidas colectivas de protección que no han estado articuladas con los sistemas propios de protección de las comunidades étnicas. Si bien

3 NOTA. Tal como se pudo verificar desde la Oficina Técnica del Parlamentario por comunidades negras Jhon Arley Murillo – Respuesta Derecho de Petición Diciembre 2019.

en Colombia nunca ha habido garantías plenas de seguridad para el ejercicio de la política, a partir de 2016, y contrario a lo esperado por lo acordado en el Acuerdo Final, se ha presentado un incremento de todas las formas de violencia en contra de los líderes sociales en general, y contra los líderes étnicos en particular. Los defensores de los derechos de las comunidades y los grupos étnicos representan el 65% de todos los asesinatos documentados por ACNUDH desde 2016. Además, en 2019 se presentó un aumento del 50% de los asesinatos en comparación con el año anterior (2018) según la misma fuente (ACNUDH, 2020:5f). Es decir, se puede hablar de una regresividad en la protección y seguridad para la participación ciudadana, política y la consulta previa.

En efecto, en todas las entrevistas realizadas para este informe, incluyendo a funcionarios del Ministerio Público, se alertó sobre la falta de avances en las garantías de seguridad y protección para las comunidades étnicas con enfoque étnico-racial y enfoque de género, mujer, familia y generación. Además, el Decreto 895 del 29 de mayo de 2017, por el cual se crea y define la estructura del SISEP, no fue consultado con las comunidades afrocolombianas tampoco.

Si bien se han realizado 13 sesiones territoriales de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad y del Plan de Acción Oportuna de Prevención y Protección (PAO), no se observan resultados en términos del mejoramiento de la seguridad y la protección de los líderes, las lideresas y las comunidades. La STCIV, por ejemplo, alerta que no se ha reconocido ni incorporado los insumos provistos por las comunidades y una buena parte de la institucionalidad derivada del Acuerdo Final en materia de protección no ha recogido los lineamientos de políticas e instancias de participación y consulta que se contemplaron y ya se implementaron para este propósito (STCIV, 2019a: 13f).

En este sentido, es necesario retomar buena parte de la institucionalidad que ya existe y que hasta el momento se ha ignorado, como es el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades, que brinda la oportunidad para desarrollar medidas de protección colectiva con enfoque territorial y garantías para la participación (STCIV, 2019a:14).

El PND 2020-2022 incluye dos acuerdos que aportan a la meta para la protección de las líderes y lideresas afrocolombianas: el fortalecimiento de los sistemas propios y la articulación con la UNP para establecer las medidas de protección individual y colectiva necesarias con las autoridades de Consejos Comunitarios y organizaciones de CNARP (Ministerio del Interior, 2011). Es



preocupante que el Gobierno no accedió a incluir una medida para la formulación de un plan específico de protección y fortalecimiento para las mujeres negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras víctimas del conflicto, como habían propuesto las comunidades (ENCP, 2018).

2.1.3. El PMI incluye varios indicadores para asegurar el **acceso a medios de comunicación**, la capacitación técnica, el fortalecimiento de la infraestructura, la representación en los espacios de comunicación pública, y la promoción de la reconciliación, la convivencia y la tolerancia, así como la generación de contenidos contra la discriminación y la estigmatización, particularmente contra mujeres, personas LGBTI+ y otros grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad. Si

bien estos compromisos han sido recogidos en las diferentes herramientas de gestión del Gobierno de Duque, no se han traducido a avances concretos, por lo que se observa un estancamiento en la implementación de estas medidas.

Por su parte, el PND 2020-2022 incorpora varios acuerdos específicos que aportan al cumplimiento de esta meta. Por ejemplo, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones debe haber incorporado en su Plan de acción 2018-2022 (2018:73) medidas para asegurar el acceso a licencias de radiodifusión sonora comunitaria para las comunidades negras. Esto, mediante la adopción de un enfoque diferencial en el proceso de selección y la inclusión de las comunidades negras en las bases de datos para futuros procesos de asignación del espectro IMT (ENCP, 2018:108).

El Ministerio de Cultura, por otro lado, debe apoyar la producción de contenidos sonoros de las comunidades negras para contribuir al fortalecimiento de las emisoras y, por medio del portafolio de estímulos del Ministerio, promover la participación de colectivos y comunicadores afrocolombianos (ENCP, 2018:107). Las emisoras que hacen parte de RTVC también deben destinar parte de su espacio para contenidos propios de los pueblos étnicos.

Así mismo, vale la pena resaltar que existen ejemplos de buenas prácticas para la inclusión del enfoque étnico en el sector TIC, especialmente por parte de RTVC en cuanto a su producción propia. En 2019 la subgerencia de radio emitió más de 50 producciones con contenido étnico. Si bien han hecho una importante labor para la protección de las lenguas propias, en 2019 sólo atendieron a las comunidades indígenas en este sentido (RTVC, 2020:8).

Una importante excepción es la iniciativa Consenso Social, que busca “atender espacios de diálogo y participación ciudadana que promuevan una asertiva interlocución sectorial entre el

Estado y distintas organizaciones, movimientos sociales y grupos étnicos en Colombia” (MinTIC, 2019:85). Esta iniciativa reporta como avance principal los lineamientos de la política pública de comunicaciones “de y para” las comunidades negras, formulados por medio de once mesas de trabajo incluyentes en todas las regiones del país. Esta política busca “generar instrumentos concretos a corto, mediano y largo plazo para conectar a las comunidades negras del país con las TIC para combatir el racismo y fortalecer su cultura e identidad”. Así mismo, busca aportar “al fortalecimiento de los procesos de etnoeducación, gobernanza, emprendimiento, combate al racismo, empoderamiento de la mujer y revitalización de la cultura” (MinTIC, 2019:86).

No obstante, no se encuentra evidencia de que el Gobierno actual tenga pensado continuar con esta política. En el plan de acción para 2020 del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, por ejemplo, solo se incluye el objetivo de ‘coordinar acciones institucionales para el abordaje de espacios de diálogo, participación y socialización que promuevan una asertiva interlocución sectorial entre el Estado y distintas organizaciones, movimientos sociales y grupos étnicos en Colombia’. De las cinco iniciativas correspondiente, 3 son específicamente para las comunidades indígenas, y dos son mixtas para todos los grupos étnicos y grupos de interés en general (MinTIC, 2020:38). No se menciona una política, plan o acción específica para las comunidades negras.

2.2. Otra de las metas del punto 2 es la participación efectiva de mujeres étnicas en el programa liderazgo de las mujeres. El Ministerio del Interior reporta la producción y divulgación de material didáctico, el desarrollo de una ruta de prevención, atención y seguimiento a la violencia contra mujeres en política, y el fortalecimiento institucional. De acuerdo con sus reportes, también se implementó el Programa de formación sobre los derechos políticos y formas de participación política y ciudadana de la mujer, denomi-

nado “Escuelas de formación política para Mujeres (CPEC, 2020c). Sin embargo, no hay evidencia de medidas afirmativas para garantizar la participación de la mujer negra, pues no hay claridad ni del contenido ni del cumplimiento de la meta: implementación de 10 programas de formación durante el años del 2019. (Instancia, 2019:57).

### 3. FIN DEL CONFLICTO

El punto 3 de Fin del Conflicto del Acuerdo Final cuenta con una meta para el programa especial de armonización para la reintegración y reincorporación social y económica con enfoque étnico, que no está avanzando. También hay dos metas trazadoras que se encuentran en alerta por el riesgo de regresividad relacionadas con la seguridad y la protección de las comunidades. El cumplimiento de lo acordado sobre el fin del conflicto armado es una condición sine qua non para la implementación efectiva de los otros puntos del acuerdo. En este sentido, la alerta de regresividad en las metas relacionado con la seguridad y protección de las personas que han dejado las armas es una alerta para la implementación de todo el Acuerdo Final.

Punto	#	Meta Trazadora	
3	12	Programa especial de armonización	
	13	Lucha contra las organizaciones y conductas criminales	
	14	Garantías de seguridad y protección incluyendo fortalecimiento de sistemas propios	

3.1. En cuanto al programa especial de armonización con los pueblos étnicos, no se han registrado avances durante el último año a pesar de la urgencia de contar con lineamientos de política para la atención diferencial de las personas de comunidades étnicas en proceso de reincorporación, así como para las comunidades étnicas receptoras. Esto, a tres años de la desmovilización y dejación de armas por parte de las FARC-EP, pese a que hay una presencia de población étnica significativa entre las personas en proceso de reincorporación y que muchos de ellos han regresado a zonas vulnerables y con presencia de grupos armados. Esta población, por lo tanto, enfrenta riesgos de reclutamiento.

De acuerdo con diferentes estimados como el censo de la Universidad Nacional o el sistema interno de la ARN, hay entre un 15 y

30 % de personas en proceso de reintegración provenientes de las comunidades étnicas. Adicionalmente, aproximadamente el 5,3 % de estas personas se autoreconocen como provenientes de comunidades negras, afrodescendientes y Palenqueras, y alrededor del 27% no reportan su etnicidad (ARN, 2018:25). Esto puede explicar, en parte, la diferencia entre el censo de la Universidad Nacional y las cifras de la ARN, pues el primero ha sido cuestionado por subestimar el número de la población excombatiente afrocolombiana. Además, no se ha tenido acceso a datos que permitan validar el indicador sobre el número de mujeres de las comunidades étnicas que se benefician del programa especial de armonización. En este sentido, la falta de confiabilidad de estas estadísticas es un problema grave que impide la planeación de la política para la reincorporación de excombatientes de las comunidades afrodescendientes.

La ARN, en su informe de gestión del cuatrienio 2014-2018, reporta avances en la concertación de la ruta de trabajo con las comunidades indígenas, pero no con las comunidades afrocolombianas. Tampoco hay evidencia de avances en esta materia a partir del Gobierno Duque. La Resolución 4309 de 2019, por la cual se establece la Ruta de Reincorporación, solamente menciona que sus distintos componentes

deberían tener un enfoque diferencial, pero no menciona el programa especial de armonización (ARN, 2019a). La ARN ha señalado de forma reiterada que para que avance el proceso de reincorporación con enfoque étnico es necesario que se asigne el presupuesto para la consulta previa.

Adicionalmente, en su informe la ARN menciona una alianza con la ONIC “para la construcción de lineamientos técnicos para la formulación de una propuesta de prevención con enfoque diferencial étnico”. Si bien esto puede reflejar buenas intenciones por parte de esta



entidad, se trata de nuevo de la delegación de la representación y la vocería de las comunidades afrocolombianas en un representante indígena de forma no consensuada ni informada (ARN, 2018:73).

Por otro lado, el programa de reincorporación para el cumplimiento de la implementación ha incluido el enfoque de género en medidas de reincorporación política por medio de curules durante 10 años mediante procesos de fortalecimiento sobre tejido social y económica en de proyectos productivos, mientras las mesas de género del Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) aún se encuentran activas y han incorporado a 2.697 excombatientes, de las cuales el 17% se auto reconocen como parte de algún pueblo étnico.

El PND 2018-2022 incluye el acuerdo de concertar con la ENCP el Programa Especial de Armoni-

zación para la Reintegración y Reincorporación Social y Económica con Enfoque Diferencial Étnico y de Género. Por ello, la ARN también debe adelantar las acciones de articulación interinstitucional para su implementación (ENCP, 2018). En este sentido, el plan estratégico sectorial 2019-2022 no menciona el programa especial de armonización, pero se encuentra incluido entre los indicadores de seguimiento. Mientras que en 2019 sólo se incorporaron acciones para el fortalecimiento de capacidades internas en su plan de acción, para 2020 se ha proyectado la formulación del programa especial de armonización (ARN, 2019b).

3.2. En cuanto a la lucha contra las organizaciones criminales, así como a las Garantías de Seguridad incluyendo el fortalecimiento de los sistemas propios, hay una alerta no solamente de regresividad sino de exterminación física y cultural de las comunidades étnicas debido al empeoramiento de la situación de seguridad, especialmente en los territorios con mayoría de población étnica. A pesar de que algunas medidas han sido tomadas por parte del Gobierno nacional, éstas no han sido suficientes para frenar el recrudecimiento del conflicto armado que impacta a las comunidades étnicas de forma desproporcional y diferencial.

CODHES, por ejemplo, ha demostrado que el 43% de las agresiones contra líderes sociales y defensores de derechos humanos afectaron a líderes de las comunidades étnicas, y que aproximadamente 19,7% del total de dichas agresiones afectaron a las mujeres. En total, de acuerdo con el sistema de información de CODHES, entre noviembre de 2016 y diciembre 2019 fueron agredidos 300 líderes étnicos y aproximadamente el 45,7% de la población desplazada pertenece a grupos étnicos (CODHES, 2020).

El confinamiento es otra forma de violencia que afecta a las poblaciones étnicas de forma diferen-

cial y desproporcional. Entre enero y septiembre 2019 había 18.504 personas confinadas solamente en Chocó. El 40% de la población confinada son de las comunidades negras, 58% de las comunidades indígenas (OCHA, 2019b). OCHA proyecta un incremento en los confinamientos para el 2020 de más del 30%, y hasta la fecha se ha concentrado este tipo de victimización en el departamento de Chocó (OCHA, 2020).

El confinamiento para las comunidades étnicas no solamente significa una interrupción en la vida cotidiana de las comunidades, sino que constituye un riesgo elevado de vulneración de los derechos fundamentales dadas las precarias condiciones de acceso a servicios básicos de agua, salud, educación y medios de vida. Así mismo, el confinamiento constituye una interrupción de las prácticas tradicionales y culturales de las comunidades, así como la imposición de estructuras sociales externas, bien sea por los grupos armados, medias extraordinarias del Estado o las intervenciones de la cooperación internacional.

Además, las mujeres de las comunidades étnicas enfrentan una serie de riesgos particulares que se reflejan también en una victimización desproporcional, como es el caso de la violencia sexual y la violencia basada en género por parte de los grupos armados. De acuerdo con el registro único de víctimas, entre 2016 y 2018 se han registrado 458 casos de delitos contra la integridad y la integridad sexual de personas de las comunidades étnicas. Esto constituye el 31 % del total nacional en ese periodo (Unidad de Víctimas , 2020). En efecto, la embajada de Suecia, ONU Mujeres y el Instituto Kroc afirman que:

“el atraso en la implementación de compromisos relacionados con la protección colectiva y comunitaria ha permitido que emerjan nuevos escenarios de riesgo para las lideresas y defensoras de derechos humanos, especialmente para las mujeres de comunidades étnicas y campesinas”

(Instituto Kroc, 2019:12).

Las Garantías de seguridad y protección se han incorporado a través de políticas integrales de seguridad territorial, metodologías para la concertación de medidas de seguridad desde la mesa técnica de género, plan de articulación de acción de seguridad para la población objeto del PNIS, y programa integral de garantías para lideresas y defensoras de DDHH. Sin embargo, no se ha garantizado la participación expresa y activa de las mujeres afrocolombianas en el diseño e implementación de estas medidas, tampoco se ha coordinado con organizaciones afrodescendientes sobre seguridad individual y colectiva para la creación de estrategias acordes a sus necesidades, ni se han concertado medidas para la atención de niñas y mujeres étnicas por necesidades de seguridad.



Con respecto a los indicadores bajo la responsabilidad de la Fiscalía, ACNUDH ha señalado el avance en el esclarecimiento e investigación del 55% de los casos de victimización contra líderes ocurridos entre 2016 y 2019 (ACNUDH, 2020). Por su

parte, la Procuraduría delegada para asuntos étnicos ha alertado que la Fiscalía General de la Nación no sabe cuáles son los patrones de victimización que enfrentan las comunidades étnicas y resalta la importancia de priorizar la investigación y accionar institucional en este tema (Procuraduría, entrevista, marzo 2020).

De otro lado, por medio del Decreto 2078 de

2017 se creó la ruta de protección colectiva del Programa de prevención y protección del Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección (UNP). Esta norma, aunque menciona el enfoque étnico entre sus principios, omite establecer de forma clara la ruta de protección para comunidades étnicas. El proyecto con OIM para el fortalecimiento institucional de la UNP es una buena medida en la dirección correcta y proyecta un diagnóstico, la actualización de documentos procedimentales, y la construcción de una estrategia de formación que brinde a los equipos a nivel nacional y territorial herramientas para la incorporación e implementación del enfoque diferencial, de género y étnico (UNP, 2019:7).



No hay datos desagregados actualizados para 2019, pero según la ACNUDH durante ese año solamente 0,22% del presupuesto total de la UNP fue destinado para la ruta de protección colectiva. También señala esa agencia de Naciones Unidas que “la implementación de estas medidas a menudo se vio obstaculizada por problemas de coordinación entre las instituciones nacionales, departamentales y municipales” (ACNUDH, 2020:7).

Por su parte, el Decreto 660 de 2018 creó el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios, que incluye a las comunidades y organizaciones étnicas y a sus líderes como sujetos de especial protección, y plantea que durante la valoración de riesgos y la adopción de medidas se incorpore la ruta de protección colectiva.

Sin embargo, las organizaciones étnicas han reclamado por la falta de un debido proceso de consulta previa para la formulación, ejecución y seguimiento de este programa.

Por su parte, el PND 2020-2022 incorpora el fortalecimiento de los sistemas propios de protección “en el marco de la ruta de protección colectiva” bajo la responsabilidad del Gobierno nacional y las entidades competentes, con previa concertación con los Consejos Comunitarios o expresiones organizativas (ENCP, 2018:52). El Ministerio del Interior es responsable de articularse con la UNP para adelantar la concertación e implementación de las medidas de protección individual y colectiva con las autoridades de Consejos Comunitarios y organizaciones de las comunidades negras (ENCP, 2018:52).

#### 4. SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LAS DROGAS ILÍCITAS

Los cultivos de uso ilícito no solamente han afectado los territorios colectivos de forma desproporcional, sino también de forma diferencial. La penetración de esta economía ilegal a los territorios étnicos ha causado una afectación negativa para la vida económica, política y cultural propia de las comunidades étnicas, así como para sus territorios (Comisión Étnica, 2019: 39ff). A pesar de esta situación, no solamente hay rezagos en la implementación general de lo acordado para poner fin al problema de los cultivos de uso ilícito en general, sino que existe una muy amplia brecha con respecto a lo acordado con las comunidades étnicas.

Ninguna de las 8 metas trazadoras está avanzando de forma satisfactoria, y más de la mitad se encuentran en alerta por riesgo de regresividad de los derechos obtenidos o por el ritmo del

cierre de brechas entre las comunidades étnicas y la población mayoritaria.

Punto	#	Meta Trazadora	
4	15	Decreto PNIS étnico	
	16	Articulación PNIS-Planes de vida y de salvaguarda	
	17	Consulta Previa PNIS en territorio étnico	
	18	Desminado de territorios étnicos	
	19	Programa intervención integral de consumo de SPA con enfoque étnico, mujer familia y generación	
	20	Participación efectiva en Política Nacional de Reducción del Consumo de SPA	
	21	Articulación interjurisdiccional para el tratamiento penal diferencial para pequeños cultivadores	
	22	Tratamiento penal diferencial para pequeñas cultivadoras (mujeres)	

4.1. Tres metas están relacionadas con el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito (PNIS) y requieren: un Decreto especial para este programa en territorios étnicos, la articulación de los PISDA con los Planes de vida y de salvaguarda o correspondientes, así como la consulta previa para la implementación de los PNIS en los territorios étnicos. Las tres metas están en alerta roja por el riesgo de regresividad ya que el programa ha avanzado, incluso en territorios étnico, sin cumplir con ninguna de estas metas y sus indicadores relacionados.

En primer lugar, no se ha sido expedido el decreto de reglamentación del PNIS, ni se ha consultado y concertado con los pueblos y comunidades étnicas para su implementación en los territorios étnicos, a pesar de que esto estaba previsto para el año 2018. Este Decreto es de particular importancia para que las mujeres indígenas y afrocolombianas puedan acceder a la tierra y participar en los espacios formales del PNIS (Instituto Kroc, 2019: 27; Comisión Étnica, 2019: 28-31).

Los pocos avances del PNIS hasta el momento pueden ser catalogados como con ‘acción con daño’, lo que ha aumentado los riesgos para la vida de los beneficiarios del programa, así como para la integridad física y cultural de las comunidades étnicas pues no ha provisto la protección necesaria. El programa cuenta con

muchas potencialidades, y ha demostrado ser muy efectivo en los territorios donde se ha cumplido con lo acordado con las comunidades y beneficiarios. Sin embargo, el incumplimiento por parte del Gobierno nacional ha sido la norma. La ART apenas está en conversaciones con la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación sobre una posible reformulación de los indicadores del programa de sustitución en el PMI. Además, se tiene prevista la elaboración de un documento de lineamientos étnicos para este programa “que será discutido con las comunidades en su tiempo” para el segundo semestre de 2020 (Procuraduría, entrevista, marzo 2020).

Esto, a tres años del inicio de la implementación y con 11.000 familias afrocolombianas ya inscritos en el programa (cita), lo que constituye apenas el 1% de las familias vinculadas al PNIS por medio de acuerdos individuales (o 967 de las 99.097). En Tumaco, por ejemplo, en total 17.000 familias firmaron acuerdos colectivos en Río Rosario, Chagüí, y Mejicano (CPEC, 2018).

Tampoco se registran avances significativos en el desarrollo de los planes de sustitución, previamente consultados e implementados con los pueblos y comunidades étnicas. Esta meta estaba prevista para 2019, lo cual indica un retraso significativo.

Si bien cada territorio requiere

un estudio o análisis de fondo para atender las diferentes necesidades y dificultades existentes en torno a la implementación del PNIS, algunas preocupaciones particulares son:

- Solamente en la zona de Alto Mira y Frontera, en Tumaco, se ha podido avanzar con lo pactado en el PNIS, y el Consejo Comunitario ha sido contratado como operador (Procuraduría, entrevista, marzo 2020).
- La Procuraduría delegada para asuntos étnicos ha alertado sobre la concentración de erradicación forzada en territorios donde se firmaron acuerdos colectivos, en clara violación de lo acordado. Estos acuerdos colectivos fueron una solución ad hoc de la agencia en ausencia del Decreto especial, lo que requiere solución para su sostenibilidad (Procuraduría, entrevista, marzo 2020).
- El PNIS ha generado conflictos comunitarios, por ejemplo, entre cultivadores y no cultivadores, comunidades originarias y colonos (históricos y recientes). Esto, en relación con la falta de garantías de seguridad, ha dejado a la población en una situación muy vulnerable frente los grupos armados ilegales que presionan para que se continúe con los cultivos ilícitos y militarizan el territorio para prevenir la acción de la fuerza pública, incluyendo el uso de minas antipersonal. Esto, además, pone a la población en riesgo por violencia sexual, reclutamiento forzado, confinamiento y extorsión.
- No hay claridad sobre cómo el PNIS será articulado con los PDET y los planes de vida, salvaguarda o correspondientes. En algunas regiones, el PDET se ha articulado con la formulación del PISDA y los PATR. También hay ejemplos de PATR con medidas específicas de enfoque de género. Esto, por ejemplo, respecto al PDET de Alto Patía y Norte del Cauca, en el que se incluyeron medidas para estimular proyectos productivos “con enfoque étnico para promover la igualdad de género

y el empoderamiento de las mujeres” (Instituto Kroc, 2019: 36). Esta articulación ya ha avanzado en algunos territorios y es válido buscar formas de articular procesos, planes y programas. En todo caso, es importante reconocer que esto de ninguna forma sustituye los procesos de consulta previa ordinarios ni extraordinarios, contempladas en el Acuerdo Final.

Según el Instituto Kroc, el PISDA al hacerse de manera conjunta con los procesos de PDET contaron con enfoque de género, específicamente



se refleja en el proyecto de productividad integral implementado en Alto Patía Norte del Cauca (APNC), ya que este contaba con enfoque de étnico que pretendía promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer. Según la Consejería de Estabilización

se han reportado 35.295 mujeres con titulación de familias vinculadas al PNIS: 22.621 mujeres acceden a beneficios económicos, 1.401 gestoras comunitarias y 967 son Concejos Comunitarios (sin contar con las familias vinculadas a los acuerdos colectivos).

Se llevó a cabo un ejercicio piloto de PNIS, implementado en Briceño, Antioquia, se evidenció que los intereses, la diversidad de la mujer no se demostraban, esto se consolida, cuando el ART expresa que en el momento de implementación no hubo enfoque diferencial, a pesar de que en la gestión y formulación si la hubo (Kroc, 2019:34). La ART construyó lineamientos con enfoque diferenciales – territorial (territorios ambientales, co-

lectivos y sin formalidad de tenencia de la tierra) y poblacional (étnico-género), donde se pretende impactar a 10.267 familias que pertenecen a 4 consejos comunitarios es Tumaco (Entrevista con ART). Por otro lado, Estabilización específica que no hay una ruta de implementación con enfoque de género, ni un decreto especial para territorio colectivo para pueblos afrocolombianos (Kroc, 2019:36).

En el PND 2018-2022, el Gobierno nacional se compromete a diseñar e implementar un programa de desarrollo social y productivo en los territorios colectivos de las comunidades negras afectadas por la presencia de cultivos de uso ilícito, vinculadas al proceso de sustitución, así como la construcción participativa de los lineamientos para “la implementación de acuerdos de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos” (ENCP, 2018:124). Sin embargo, no se hace mención explícita del PNIS ni los PISDA.

4.2 En cuanto al **desminado humanitario**, hay una alerta de riesgo de regresividad. Si bien durante 2019 hubo una reducción en el número de víctimas por MAP/MUSE en comparación con 2018, cuando hubo un aumento del 212%, actualmente se registra una duplicación de la victimización respecto a 2017 (STCIV, 2019a: 24): al pasar de 7 frente 111 víctimas civiles (en 2019). Ninguna víctima en 2019 perteneció a pueblos étnicos según las cifras de Descontamina Colombia (Descontamina Colombia, 2020). No obstante, entre 2016 y 2018 el 10% de las víctimas por accidentes de MAP del país fueron indígenas y afrodescendientes (31 personas) (Unidad de Víctimas, 2020). Preocupa la veracidad de las cifras ya que varios casos de víctimas afrocolombianas e indígenas han sido verificados en los medios de comunicación y en territorio. Así mismo, dada la concentración de eventos y accidentes, así como de alertas de siembra y resiembra de minas en territorios mayoritariamente poblados por comunidades étnicas, tales como Chocó y Nariño, es poco probable que estas comunidades no estén siendo afectados (Descon-

tamina Colombia, 2020). Independientemente del número de víctimas directas, miles de personas se han visto afectadas por el confinamiento por la presencia de MAP y MUSE (OCHA, 2019; Verdad Abierta, 2019; Semana, 2020).

Es importante subrayar que la invisibilización de la victimización diferencial y desproporcional de las comunidades étnicas por parte del Estado es una acción regresiva que pone en riesgo la pervivencia física y cultural de las comunidades étnicas. Esto, porque sus entidades y funcionarios han permitido la omisión y no han tomado acciones para superar el creciente problema de victimización y contaminación por MAP y MUSE en los territorios de las comunidades afrocolombianas.

En este sentido, las alertas de instalación y resiembra de MAP, y la interrupción o cancelación de las operaciones de desminado humanitario, coinciden en gran medida en los territorios colectivos. Esto incluye algunos de los territorios priorizados para el desminado humanitario, como el territorio del pueblo Embera, ubicado en el municipio de Puerto Libertador, en Córdoba, e Ituango, en Antioquia; o en el municipio de Tumaco, en el sector del río Chagüí y el territorio del Pueblo Awá en Nariño. También los casos de los Consejos Comunitarios Alto Mira y Frontera (en Tumaco) y la vereda La Alsacia en el municipio de Buenos Aires, en el Cauca, han sufrido riesgos elevado por la presencia de MAP/MUSE.

El PND 2020-2022 incluye estrategias, proyectos e iniciativas, dirigidas a la prevención de accidentes por MAP/MUSE a través de la educación en el riesgo por minas antipersona (ERM) en los territorios de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, así como la concertación con consejos comunitarios o expresiones organizativas, la realización de acciones de desminado humanitario en territorios colectivos, tradicionales y/o ancestrales afectados por estos artefactos con condiciones de seguridad. Si bien este último criterio limita los avances en muchos

lugares, y particularmente los territorios priorizados en el Acuerdo Final, se puede avanzar en territorios colectivos diferentes.

4.3 Las siguientes dos metas contemplan la consulta previa y la participación efectiva en el **programa de intervención integral de consumo de drogas ilícitas con enfoque étnico, género, mujer, familia y generación**, así como la **Política Nacional de Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas**. En el primer caso hay avances con retrocesos, lo que no permiten garantizar el acceso progresivo. En el segundo caso, no hay avances significativos.

El Ministerio de Salud, encargado del cumplimiento de estas metas, insiste en que es necesario reformular los indicadores del PMI sobre esta materia para poder cumplir. Los funcionarios de este Ministerio afirman que no hay claridad sobre los procedimientos para la consulta previa, especialmente con las poblaciones afrocolombianas. No reportan avances sustanciales en la implementación de los compromisos étnicos y alertan sobre una brecha entre el cumplimiento de lo acordado con las comunidades afrocolombianas y las comunidades indígenas, con quienes ya se han adelantado consultas sobre los lineamientos de esta política (Ministerio de Salud, entrevista, febrero 2020). Esto por ejemplo se puede ver en la construcción de la guía metodológica para la creación de lineamientos con enfoque de género, VBG y especificidades a la población LGBTI, los cuales no se ha avanzado por falta consulta previa con las instancias afrocolombianas.



El PND 2020-2022, por su parte, incluyó la concertación de un lineamiento técnico en las rutas de atención integral en salud para violencias, problemas y trastornos mentales y consumo de sustancias psicoactivas (ENCP, 2018:37).

4.4 Finalmente, el punto 4 incluye dos metas trazadoras relacionadas con el tratamiento penal diferencial para pequeños cultivadores y la articulación interjurisdiccional entre la justicia ordinaria y la justicia especial para la paz, por un lado, y los sistemas de justicia propia, por el otro. Su avance depende de una reforma normativa que está pendiente desde el primer año de la implementación del Acuerdo Final, por tratarse de una de las reformas estipuladas como prioritarias en el punto 6 (STCIV, 2019<sup>a</sup>: 22).

Esta situación ha puesto a los pequeños cultivadores y cultivadoras en una situación de inseguridad jurídica, lo que constituye un incumplimiento de lo acordado con los suscriptores de los acuerdos individuales y colectivos de sustitución. Dos propuestas de ley circularon en el Congreso en 2018 y 2019 para solucionar este vacío normativo, pero ninguno de ellos fue consultado con los pueblos étnicos<sup>4</sup>.

El PND 2020-2022 no abarca estos compromisos de forma directa, pero incluye un acuerdo para la capacitación de los operadores de la justicia “que son competencia del ejecutivo, para la implementación del enfoque diferencial étnico y el reconocimiento del pluralismo jurídico del Estado colombiano (ENCP, 2018:125).

## 5. DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS

**El Punto cinco** del Acuerdo Final tiene 8 metas. Estas metas no necesariamente cubren todos los avances de la implementación del enfoque étnico en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), ya

<sup>4</sup> El Proyecto de Ley S-104 de 2018 presentado por la bancada del Senado del Partido FARC y el Proyecto de Ley S-065 de 2018 del Ministerio de Justicia.

que muchos temas quedaron por fuera del PMI para preservar su autonomía, de acuerdo con lo expresado por el Gobierno nacional durante las negociaciones al respecto en 2018.

En todo caso, y si bien se trata del punto del acuerdo que demuestra el mejor resultado en términos de avance en la implementación, la falta de avance en la mayoría de las metas trazadoras refleja el estancamiento en la implementación del enfoque étnico en la política de víctimas.

Punto	#	Meta Trazadora	
5	23	Reparación Colectiva a comunidades étnicas	
	24	Reparación Colectiva a comunidades étnicas en PDET	
	25	Atención psicosocial con pertinencia cultural y perspectiva de mujer, familia y generación.	
	26	Retorno y reubicación de las comunidades étnicas	
	27	Plan nacional de DDHH con enfoque étnico	
	28	Política de DDHH con enfoque étnico	
	29	Reparación Colectiva a comunidades étnicas con enfoque de género en el marco del SIVJR-NR	
	30	Programa de Asentamiento, retorno, devolución y restitución especial para pueblos priorizadas	

5.1. En primer lugar, se esperaba una agilización para la formulación, concertación e implementación de los planes de **reparación colectiva a comunidades étnicas**, lo que no ha ocurrido. Con respecto a la **Reparación Colectiva a comunidades étnicas en el PDET**, tampoco hay claridad sobre cómo estos dos procesos se articularán, además de la realización de un cruce de lo contemplado en los Planes de Reparación Colectiva existentes y en las iniciativas definidas en los PATR (STCIV, 2019<sup>a</sup>: 27). Adicionalmente, el nuevo modelo Operativo de Reparación Colectiva no fue consultado con los pueblos étnicos (Comisiones de Seguimiento, 2019).

Las Comisiones de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448 y los Decretos Étnicos (las comisiones) han expresado preocupación frente a la reparación colectiva en general, y de los sujetos colectivos étnicos en particular. El 70% de los casos de reparación colectiva étnica se encuentra en el primer paso de la ruta y “solamente hay 30 casos de planes integrales de reparación colectiva aprobados y en implementación” (Comisiones de Seguimiento, 2019).

Según la CPEC, se ha “consultado o concertado 46 planes para la implementación de medidas colectivas, y se ha identificado y atendido 22 Sujetos de Reparación Colectiva de identificación étnica en territorios PDET los cuales han sido atendidos con planes de reparación colectiva concertados o consultados. Adicionalmente, se han desarrollado 17 medidas de reparación específica para mujeres indígenas, NARP y Rrom” (CPEC, 2020b:5).

En este sentido, se evidencia la inconsistencia de los reportes e información que identifican las comisiones de seguimiento. También se evidenciaron “fallas de planeación que inciden en la implementación de la política de atención a víctimas, especialmente en lo que tiene que ver con víctimas pertenecientes a pueblos y comunidades étnicas” (Comisiones de Seguimiento, 2019).

El PND 2020-2022 incluye un acuerdo general para el desarrollo de un un plan de acción para implementar de manera acelerada las disposiciones del Decreto Ley 4635 de 2011, conjuntamente con la ENCP y con los dos delegados nacionales de la mesa nacional de víctimas para la CNARP (ENCP, 2018:98). También se contem-

pla la articulación entre la URT y el Ministerio de Salud para coordinar los procesos de reparación colectiva con aquellos de restitución de los derechos territoriales, así como la atención psicosocial a las víctimas (ENCP, 2018:96).

Adicionalmente, y según el informe de la STCIV, la reparación fue el componente del Punto 5 que mayores cambios tuvo en el PND 2018-2022, “confirmando el cambio de enfoque a la política de reparación, vía su “sisbenización” y homologación con la política social para la equidad y superación de la pobreza” (STCIV, 2019a). Según STCIV, esta “sisbenización de la reparación retorna a la comprensión de las víctimas como “pobres” y desconoce las afectaciones sufridas en el marco del conflicto armado” (STCIV, 2019a:222).

Así mismo, el informe de las comisiones de seguimiento también advirtió sobre la disminución del 25% del presupuesto asignado para la reparación colectiva de las comunidades negras (en el caso de las comunidades indígenas y rrom, la disminución es de 34% y 43%, respectivamente ) (Comisiones de Seguimiento, 2019).

Finalmente, el Plan de reparaciones deja explícito que durante el primer semestre de 2019 el Ministerio del Interior debería haber convocado las entidades del SNARIV, la Comisión VI del ENCP y la mesa nacional de víctimas para las comunidades afrodescendientes para un diálogo sobre cómo implementar de manera acelerada el Decreto Ley 4635 de 2011 (ENCP, 2018:98). No obstante, esta reunión nunca fue convocada, ni el nuevo modelo Operativo de Reparación Colectiva fue consultado con los pueblos étnicos (Comisiones de Seguimiento, 2019).

En su informe anual de 2018, el Gobierno nacional solo reportó “la implementación del módulo étnico en el Sujeto de Reparación Colectiva Guacoche, en el municipio de Valledupar, Cesar”. Es importante subrayar que varios actores y organizaciones han señalado que los esfuerzos del Gobierno se han concentrado en la indemnización como medida de reparación individual, a

costa de la reparación colectiva (Ministerio de Salud, entrevista, febrero 2020).

5.2. En cuanto al indicador sobre **atención psicosocial con pertinencia cultural y perspectiva de mujer, familia y generación**, no se registran avances significativos (STCIV, 2019<sup>a</sup>: 220).

Además, el Ministerio de Salud ha solicitado una reformulación del indicador en el PMI para asegurar una mayor coherencia con la información reportada en el sistema existente (Ministerio de



Salud, entrevista, febrero 2020).

Este Ministerio expresa que hay una amplia brecha entre la demanda y su capacidad de oferta. El seguimiento de la entidad se hace con base en las metas operacionales y no en el cubrimiento de las necesidades.

Actualmente, hay

800 casos identificados – en un universo de víctimas que siempre crece-, 44 protocolizados y 2 casos de sujetos colectivos étnicos en proceso de atención: Bojayá en Chocó y Guacoche en Cesar (CPEC, 2020b:5; Ministerio de Salud, entrevista, febrero 2020).

Además, los sistemas de información del Ministerio de Salud no incluyen información desagregada que, por ejemplo, permite un análisis interseccional de las vulnerabilidades específicas de las mujeres étnicas (Ministerio de Salud, entrevista, febrero 2020).

El PND 2020-2022 compromete el Ministerio de Salud para implementar el módulo étnico del PAPSIVI en los consejos comunitarios y otras expresiones organizativas de las comunidades

afrocolombianas con reconocimiento colectivo. Esto, a través de los Planes de Reparación Colectiva desarrollados por la UARIV, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 4635 de 2011 (ENCP, 2018).

5.3 De las solicitudes de retorno y reubicación de las comunidades étnicas se han desarrollado 14 planes de retornos y reubicaciones municipales, lo cual representa una atención del 29.7%. No obstante, solo tres de estos planes cuentan con las condiciones de seguridad, sostenibilidad y dignidad, a saber: el Consejo comunitario de Cabeceras en Buenaventura, el Consejo Comunitario Renacer Negro en Timbiquí, y la Comunidad de Lloró en Chocó (CPEC, 2020b:5).

El PND 2020-2022 incluye la implementación de planes de retorno y reubicación individuales y colectivos de la población negra en situación de desplazamiento forzado, y medidas específicas para el restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes afrocolombianas en procesos de retorno (ENCP, 2018:99). Pero como destaca el STCIV, “no todas las medidas comprendidas en la política cuentan con indicadores y metas específicas que permitan medir el impacto de las estrategias que se pretenden implementar” (STCIV, 2019a:27).

5.4 En cuanto al Programa de asentamiento, retorno, devolución y restitución especial para pueblos priorizados, se ha iniciado un trabajo de acercamiento con los Consejos Comunitarios Jiguamiandó y Curvaradó en Chocó, y con el Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera en Nariño. En el último caso, se ha articulado el trabajo con la alcaldía municipal de Tumaco, con el fin de formular proyectos que respondan a las necesidades de la comunidad, que se encuentran consignadas en la matriz de construcción del plan de retorno o reubicación para la implementación.

5.5 Con respecto al Plan nacional de Derechos Humanos con enfoque étnico y la Política de Derechos Humanos con enfoque étnico, no hay

avances satisfactorios. Se está avanzando en la construcción del plan nacional de DDHH, que fue acordado para 2018 según el PMI. Así mismo, con la resolución 519 de 2019 de la Defensoría del Pueblo se creó la Comisión Asesora de Paz y Derechos Humanos que cuenta con la participación de un representante de las comunidades afrocolombianas. Al momento de la elaboración de este informe, el proceso de convocatoria aún está pendiente (STCIV, 2019a:28; Defensoría del Pueblo, 2019).

Ahora bien, el PND 2020-2022 incluye varios acuerdos que podrían llegar a aportar al cumplimiento de las metas del Plan nacional de DDHH con enfoque étnico y la Política de DDHH con enfoque étnico si son implementados efectivamente. Tal es el caso de:

- La Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, a través del Sistema Nacional de Información, fortalecerá el Observatorio contra la Discriminación Racial del Ministerio del Interior con el fin de que genere información con enfoque de DDHH y enfoque diferencial con participación de las comunidades.
- La Consejera Presidencial para los Derechos Humanos adelantará el proceso de formulación del Plan Nacional de Acción en DDHH con participación de las comunidades negras, incluyendo un componente de Igualdad, no discriminación y respeto por las Identidades.
- El Ministerio del Interior fortalecerá la subcomisión de Derechos Humanos de la consultiva de Alto Nivel de las comunidades negras, como escenario de participación para el seguimiento a la vulneración de los derechos humanos.
- La Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, el Ministerio del Interior, en coordinación con el DAFP y la ESAP diseñarán y desarrollarán un programa de formación no formal en DDHH y DIH para las comunidades negras

- El Ministerio del Interior desarrollará la Estrategia de Prevención con enfoque diferencial para las comunidades afrocolombianas (en el marco del Decreto 1581 de 2017 de Política de Prevención).

Adicionalmente, el PND 2020-2022 incluye la creación del Sistema Nacional de las Mujeres como un “conjunto de políticas, instrumentos, componentes y procesos” que tienen como objetivo posicionar en la agenda pública los derechos humanos de las mujeres y promover la transversalización del enfoque de género y étnico para mujeres” ( STCIV, 2019<sup>a</sup>:16).

## 6. IMPLEMENTACIÓN Y VERIFICACIÓN

El punto 6 del Acuerdo Final cuenta con 6 metas trazadoras para la implementación y la verificación. Una de ellas, las garantías para la consulta previa libre e informada, se encuentra en alerta por riesgo de regresividad. Las otras 5 metas están avanzando con retrasos, o se encuentran estancadas. Preocupa particularmente la falta de garantías para el acceso a información adecuada para el seguimiento y el monitoreo, incluyendo el seguimiento financiero.

De otro lado, no hay ningún acuerdo del PND 2020-2022 que aporte a las metas de este

punto del acuerdo, salvo varias menciones a la consulta previa, que igual se encuentra en alerta de regresividad.

Punto	#	Meta Trazadora	
5	31	Participación IEANPE seguimiento e implementación	
	32	Plan de trabajo IEANPE financiado	
	33	SIIPO con enfoque étnico	
	34	Ruta de trabajo concertada para el control de la ejecución financiera	
	35	Participación en ejecución proyectos	
	36	Garantías de consulta previa	

6.1. Las primeras dos metas tienen que ver con las **garantías para el funcionamiento de la IEANPE, incluyendo el financiamiento** oportuno por parte del Gobierno nacional con apoyo de la cooperación internacional. Ha habido avances importantes durante 2019, como por ejemplo la reunión de alto nivel entre la IEANPE y la CSIVI el 10 de julio 2019, y la subsecuente aprobación del plan de trabajo dos meses después. Además, en marzo de este año fue aprobado por el MPTF el proyecto y presupuesto para poner en función a la IEANPE. Se trata de avances cruciales que puede destrabar la implementación del enfoque étnico de todo el Acuerdo Final, que llegan dos años de retraso.

Vale la pena anotar que los delegados en la IEANPE han buscado por cuenta propia formas de adelantar sus gestiones con el Gobierno nacional, junto con las organizaciones y plataformas que representan, con resultados importantes durante estos años. Por ejemplo, los indicadores étnicos del PMI, o la MEC para los PDET en territorios étnicos, son avances logrados gracias al trabajo de la IEANPE. Algunas reuniones esporádicas con el equipo técnico de la CPEC han sido financiadas con apoyo de la presidencia, y especialmente el último año ha jugado un papel importante para facilitar el avance en la formalización de la IEANPE (STCIV, 2019a:31).

Adicionalmente, existe una diferencia marcada entre la implementación del enfoque étnico y el enfoque de género. Este último cuenta con el apoyo de un componente internacional de acompañamiento nombrado en el Acuerdo Final, que está solicitando por segunda vez apoyo financiero con el MPTF. En el caso del enfoque de género y el acompañamiento a la Instancia Especial de Mujeres –IEM, la Embajada de Suecia, ONU Mujeres, FEDIM y el Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia Sexual en

los Conflictos, han resultado claves para sostener el trabajo de seguimiento a la implementación de este enfoque.

Ahora bien, la **Instancia Especial de Mujeres**, creada para garantizar la incorporación del enfoque de género en el Acuerdo, inicialmente tuvo en cuenta la participación de 6 organizaciones de mujeres nacionales y territoriales que quedó conformada en agosto de 2017. Durante este proceso no se contempló la participación de las mujeres afrodescendientes quienes hicieron las demandas respectivas para ser incluidas en igualdad a partir de diciembre del mismo año, con la elección de una delegada y suplente. Desde febrero de 2020 está abierta la nueva convocatoria para ser parte la IEM, la cual incluye un cupo para organizaciones de mujeres afrocolombianas, negras, palenqueras y raizales.

Es su mandato de realizar seguimiento a la implementación de los 51 indicadores de género, incluyendo también la interseccionalidad de los mismos en el PMI. En los informes presentados vale la pena resaltar que no se hace fácil detallar la interseccionalidad étnico – racial de los avances que se señalan por el componente de género. Es necesario profundizar y mejorar la capacidad de seguimiento en clave también de género – étnico, además de su respectivo diálogo con la IANPE para fortalecer los procesos conjunto de incidencia y seguimiento del Capítulo Étnico.

Además, en enero de 2019 fue instalada también la Alta Instancia de Género del gobierno nacional que está conformada por las entidades de gobierno para garantizar los derechos de las mujeres.

6.2 Indagando sobre el **Sistema Integrado de Información del Posconflicto (SIIPO) con enfoque étnico**, se han recibido reportes de avances sobre la formulación de fichas técnicas de los 97 indicadores étnicos del PMI, tanto para la CPEC como para el DNP, así como rutas de trabajo u hojas de vida para su implementación. No obstante, la CPEC ha identificado que 35 de estos indicadores requieren un proceso de revisión con

la IEANPE, “lo que complejiza el inicio de acciones para su implementación” (CPEC, 2020b:1).

Hay una versión beta de la plataforma virtual pública del SIIPO (DNP, 2020), pero aún hace falta mucha información para que sirva para el seguimiento, especialmente en el caso de los indicadores étnicos. Incluso, hay información errónea que puede causar confusión viniendo de una plataforma de una entidad pública.

6.3 En cuanto a **la ruta de trabajo concertada para el control de la ejecución financiera** con los órganos de control del Ministerio Público, se constata que la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo ya han adelantado la adecuación institucional. Y en el marco de sus mandatos, adelantan ejercicios en mayor o menor medida de forma articulada con las organizaciones de las comunidades étnicas. No obstante, no existe una ruta de trabajo concertada con la IEANPE para el control de la ejecución financiera, como contempla el PMI. Esto debe ser una acción prioritaria, una vez la IEANPE entre en pleno funcionamiento.

Por tal razón, en este momento y como resultado del incumplimiento y de los retrasos en la implementación de las metas anteriores, no es posible hacer seguimiento satisfactorio sobre el nivel de participación de los pueblos étnicos en la ejecución de los proyectos e iniciativas pactadas en favor de sus comunidades en el Acuerdo Final.

6.4 Finalmente, la sexta meta concierne a las garantías para la **consulta previa libre e informada**. Como se ha evidenciado a lo largo de este balance general, se reitera la alerta sobre el incumplimiento de la consulta previa, lo cual significa regresividad en el derecho a la autonomía y la participación política de las comunidades étnicas.

Si bien hay ejemplos puntuales de buenas prácticas al respecto, y las entidades del SIVJRN se destacan en la implementación de los com-

promisos derivados de la consulta previa con las comunidades étnicas (STCIV, 2019ª: 29), la exclusión ha sido la regla, especialmente en el caso de los pueblos afrocolombianos. Esta exclusión de las comunidades étnicas en general y de la población negra en particular, se presentó, por ejemplo, durante el proceso de implementación normativa por medio del mecanismo especial y transitorio 'Fast Track' para la agilización de la fase inicial de la implementación para evitar atascos legislativos.

Así, en total se presentaron 30 iniciativas legislativas por medio de este mecanismo especial, de las cuales 11 fueron aprobadas, 10 radicadas y 9 archivadas; y se presentaron también 35 Decretos con fuerza de Ley (STCIV, 2019). De estas 65 normas, 6 fueron presentadas ante la Comisión Nacional de Diálogo con el Pueblo Rrom (CND), 5 fueron consultadas y protocolizadas ante la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos y organizaciones indígenas (MPC), y solamente 1 norma fue consultada ante el Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (ENCP) (ver anexo). De las normas consultadas con las comunidades étnicas, sólo tres fueron expedidas (Akubadaura, 2018). Si bien no necesariamente todos los avances normativos requieren consulta previa, es importante anotar que ninguno de estos avances fue protocolizado ante las tres entidades responsables (MPC, ECNP, CND) de las 60 normas que se consideraban esenciales para

la implementación del Acuerdo Final, a pesar de las salvaguardas incluidas en el Capítulo Étnico al respecto.

Además, como constata la STCIV,

**“el articulado del PND incluyó la creación de una tasa al desarrollo de consultas previas, la cual deberá ser asumida por las comunidades que soliciten la consulta, lo cual podría ser inconstitucional e ir en contra de los derechos fundamentales reconocidos a los pueblos étnicos” (STCIV, 2019ª: 29).**

Adicionalmente, preocupa la baja capacidad técnica de las entidades encargadas de la implementación de Acuerdo Final con respecto al capítulo étnico y al enfoque étnico. Preocupa particularmente la percepción generalizada de que la consulta previa libre e informada es un procedimiento que se puede aplicar de forma **ad hoc** y no como un derecho fundamental. El Ministerio del Interior tiene la responsabilidad de velar por el cumplimiento del debido proceso sobre este tema, que no se está cumpliendo.

Finalmente, es necesario mencionar que la inclusión del derecho a la objeción cultural en el Acuerdo Final es otro hito y oportunidad histórica para las comunidades étnicas. No obstante, se requiere un mayor desarrollo conceptual, jurídico y metodológico para su implementación.





# VALIDACIÓN TERRITORIAL DEL BALANCE NACIONAL

**E**n esta sección se hace una descripción de la situación de dos territorios afrocolombianos: el departamento de Chocó y el Norte de Cauca, con énfasis en los municipios PDET. Los dos casos de estudio reafirman las tendencias nacionales en cuanto a la crítica situación de la implementación del Acuerdo Final en general, y del enfoque étnico en particular, con estancamiento o regresividad en la mayoría de las metas y retrasos significativos en las restantes. Este informe se concentra en dos mecanismos neurálgicos para la construcción de paz en el territorio y la implementación integral del Acuerdo Final: los PDET y el PNIS. Esta sección del informe se basa en los boletines territoriales de los equipos locales de CONPA.

## El principio de no regresividad y garantías para la no repetición

Los equipos territoriales de CONPA en Chocó y Norte de Cauca reportan un recrudecimiento del conflicto armado en el territorio. Los tres informes de seguimiento de la comisión de seguimiento al Acuerdo Humanitario Ya para el Chocó, por ejemplo, han resaltado el reclutamiento de niños y jóvenes, la violación de mujeres y el desplazamiento forzado y el confinamiento de la población. En el Norte de Cauca se reporta un aumento de los asesinatos y amenazas, la presencia de grupos armados, grupos delincuenciales y de seguridad privada que atentan contra la vida de la población, así como bandas al servicio del

narcotráfico. Es decir, no existen garantías para la no repetición. Tres metas del PMI en particular se relacionan con esta salvaguarda del Capítulo Étnico, por lo que se evidencia el riesgo de regresividad en: la reincorporación de excombatientes, el desminado y el fortalecimiento de los sistemas propios de seguridad y protección.

En el balance general de la implementación se alertó sobre la falta de avance en el programa especial de armonización para las personas en proceso de reincorporación provenientes de las comunidades étnicas. Consecuentemente, a nivel territorial se reportan dificultades de convivencia por falta de acompañamiento de los reincorporados y de las comunidades receptoras. Así, por ejemplo, se reporta de Chocó:



**“(…) Para ilustrar, cabe resaltar que los hombres y las mujeres reinsertadas que tienen referentes familiares en las comunidades y por incumplimiento del gobierno están llegando a convivir en las comunidades, sin ningún tipo de orientación o de reglas para que la convivencia se haga más amena” (FISCH, 2020).**

La combinación de personas en proceso de reincorporación sin una ruta clara desarrollada con las comunidades y la presencia de grupos armados ilegales, incluyendo las disidencias en un contexto y una sensación general de incumplimiento de lo acordado, tanto del Acuerdo Final como de los acuerdos locales, es una mezcla muy

riesgosa que puede empeorar las dinámicas de recrudecimiento del conflicto en el territorio.

Otro tema clave para garantizar la no repetición es el desminado. Cauca está entre los cinco departamentos más afectados por MAP y MUSE, razón por la cual el consejo comunitario la Alsacia de Buenos Aires fue uno de los territorios de comunidades negras priorizados para el desminado. No obstante, no solo no se han visto avances reales de desminado en el territorio, lo cual se explica por la situación de inseguridad, sino que tampoco se ha avanzado en la concertación de protocolos con la comunidad. Así mismo, las comunidades exigen que el operador sea civil para prevenir la reanudación de acciones bélicas en zonas donde se adelanta el desminado (ACONC, 2020).

Además, ante el recrudecimiento del conflicto en el territorio es urgente el fortalecimiento de los sistemas propios de seguridad y protección, tal como lo contempla el Acuerdo Final y el Capítulo Étnico. Ninguno de los dos territorios analizados ha recibido invitación por parte del Gobierno nacional en este sentido, a pesar de que la Guardia Cimarrona es “un eslabón de la justicia ancestral y la protección colectiva, del pueblo negro del Norte del Cauca” (ACONC, 2020).

## PDET y PATR

Pese a ser considerado uno de los avances más importantes de la implementación del Acuerdo Final, y de ser un proceso internacionalmente reconocido por su nivel de participación e inclusión (Nylander y Salvesen, 2017; Hiev Hamidi, 2018; Ruiz-Navarro, 2019), en el Norte de Cauca se narra una experiencia muy diferente a la narrativa de la ART sobre la formulación de estos programas:

**“(…) a pesar de diferentes acuerdos con la IEANPE, [la ART] pasó por la faja en nuestros territorios dichos acuerdos. En**

el PDET denominado Alto Patía y Norte del Cauca, se hizo todo un desgaste tratando de posicionar los ejercicios autónomos de las organizaciones, en el caso de ACONC, los funcionarios de la ART no tuvieron en cuenta el esfuerzo de los consejos comunitarios cuando construyeron el plan de Buen Vivir 2015-2035, pudiendo armonizar las líneas del PDET con lo ya construido con anterioridad por parte de las comunidades. En este caso, por el contrario, la agencia se fue comunidad a comunidad generando falsas expectativas a las comunidades y sacando listas de mercado de las veredas, sin articular con las dinámicas propias de planeación y construcción regional” (ACONC, 2020).

Adicionalmente, con respecto a las iniciativas étnicas las comunidades comentan que:

“[S]e diluyeron muchas de estas iniciativas en la etapa municipal, pasando de un enfoque étnico a una redacción general por directriz de funcionarios de los municipios y de la ART”. Después de varias reuniones de evaluación en los municipios del norte del cauca que son PDET (...) a la hora de priorizar las iniciativas de la comunidad en los pactos municipales y en el PATR regional, llegaron los alcaldes, gobernadores y empresarios a imponer sus agendas, las cuales lograron bajar los acuerdos de las iniciativas comunitarias a gestión y priorización de iniciativas que ni pasaron por las reuniones y talleres veredales”. (ACONC, 2020).

Con respecto a la dilución de las iniciativas pactadas a nivel municipal, se alerta sobre las pocas iniciativas direccionadas en favor de comu-

des negras. Ninguna se ha puesto en marcha, y ningún proyecto ha sido formulado.

## PNIS y PISDA

En el Norte del Cauca solo dos municipios firmaron acuerdos de sustitución voluntaria, sobre los cuales no ha habido avances ni participación en el proceso. Además, ACONC presentó una propuesta para la erradicación de cultivos de uso ilícito que no fue tomada en cuenta.

En general, hay una percepción de empeoramiento tanto en el incremento de cultivos de uso ilícito, como con respecto a la presencia de grupos armados, con todo lo que ello implica en términos de conflicto, victimización y violencia. Según el informe de ACONC, mucha gente se siente engañada. Las expectativas que al respecto traía el Acuerdo Final, que además fueron instrumentalizadas por los grupos armados en control del negocio, ha conllevado a un aumento de los cultivos de uso ilícito y a la llegada de nuevos colonos al territorio colectivo. Según el análisis de ACONC,

“(...) la mayoría los cultivos no son de personas de los mismos territorios. Los que están cultivando son agentes externos que convencen a la gente para que les arriende para que cultiven en compañía, o incluso comprar los predios para cultivar y convertir en trabajadores, o raspachines a los comuneros locales. (...) Eso atrajo gente inescrupulosa que incentivó un mayor cultivo en el territorio. Como dijo un amigo: “es que ya estamos con ese cultivo hasta en la Panamericana” (ACONC, 2020).





# ENFOQUE DE GÉNERO, MUJER, FAMILIA Y GENERACIÓN

La incorporación de un enfoque de género transversal al capítulo étnico en el AFP demuestra la constante lucha de las mujeres colombianas por la debida inclusión, así como en particular, de las mujeres de los pueblos étnicos - entiéndase mujeres indígenas, negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y Rrom- en cuanto a querer alcanzar una igualdad de derechos tanto adentro como afuera de sus comunidades, deslegitimar la discriminación y violencia que a lo largo de su historia han sufrido, lograr la igualdad de oportunidades y reconocer su rol fundamental de ellas a nivel social, económico, político y cultural.

**“En esta perspectiva, se establecieron compromisos hacia la revisión y transformación de los imaginarios y las prácticas que perpetúan la dominación y el machismo en las formas de relacionamiento exaltando la paridad, la complementariedad, el equilibrio y armonía**

**entre mujeres y hombres en respecto a las cosmovisiones y las dinámicas de cada grupo étnico”. (Comisión étnica, 2019. p, 14)**

En términos de género, el AFP establece 120 medidas específicas hacia la mujer, 3 para la población LGTBI y 51 indicadores del enfoque de género en el PMI. El capítulo étnico por su parte, especifica medidas con enfoque de género, mujer, familia y generación diferentes ámbitos, tales como RRI, PISDA, Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas, Política Nacional para la Reducción del Consumo de SPA, Plan Nacional de Derechos Humanos y SIPO. Contempla asimismo, 4 acciones específicas para la población afrocolombiana en indicadores temáticos, y 13 medidas explícitas en indicadores étnicos.

Teniendo en cuenta lo anterior, es necesario comprender que dentro de la metodología que se

construyó para el análisis, se determinó la necesidad de cruzar indicadores del capítulo étnico con los de género que permite hacer seguimiento a la situación específica de niñas, adolescentes, jóvenes, mujeres y comunidad LGTBI afrocolombianas en lo colectivo. Este ejercicio se cruzó con la semaforización general de este balance, lo que nos permite dar cuenta de 44 indicadores interseccionados de género-étnico-racial, que dan una mirada específica sobre los avances, obstáculos y cuellos de botella para las mujeres afrocolombianas en el país.

Es importante señalar que conceptualmente las mujeres pertenecientes a pueblos étnicamente diferenciados, se dieron el debate al interior de las comisiones de género del AFP para que se incluyera su visión y entendimiento a partir su **enfoque género, mujer, familia y generación**. Vale la pena destacar que se trata de un enfoque de requiere mayor profundización y comprensión, tanto por parte de la institucionalidad como por las instancias de seguimiento del AFP.

El enfoque ha sido comprendido desde cuatro categorías y dos dimensiones que se correlacionan entre sí. Estas categorías son: i) género, ii) mujer, iii) familia y iv) generación. En cuanto a las dimensiones, se hable de la individual y la colectiva.

La categoría de género, hace referencia en principio a la comunidad LGTBI afrocolombiana, un sector de la sociedad que se ha encontrado en la sombra, pues el rechazo y la exclusión que han sufrido por parte de la sociedad y de sus mismas comunidades posibilitaron que, en el marco del conflicto, esta situación se intensificase y convirtiesen en objetivos para atacar. Por ende, el AFP considera que al integrarles durante en la implementación, se están reconociendo sus derechos y se les está permitiendo que salgan de ese anonimato para que exijan respeto y garantías para el goce efectivo de sus derechos a través de una lucha LGTBI afrocolombiana (Rincón, 2019. pág 12-15)

La categoría de mujer en el caso afrocolombiano es vista desde diferentes ciclos vitales. Ellas, también han sufrido múltiples formas de violencia que en tiempos de guerra se incrementan, pues la mujer es vista como la base de la sociedad, de la familia y de las comunidades. A pesar de la constante lucha que estas mujeres han sostenido a través de la historia, sus cuerpos siguen siendo aún considerados como objetos desestabilizadores, y la violencia sexual es el tipo de violencia más frecuente perpetrado contra ellas. Al reafirmar este panorama, el AFP determina que las



mujeres tienen el derecho a la verdad, justicia, reparación y no repetición, por lo cual las medidas adoptadas para la construcción de paz deben integrar a las mujeres, pues con su participación se lograrían impactos positivos que reconozcan su rol, sus derechos y la

necesidad de eliminar las brechas de desigualdad en todos los niveles (Cifuentes, 2009, pág 27-32).

La categoría de familia afrocolombiana, es uno de los temas prioritarios, especialmente para las mujeres, pues está estrechamente relacionada con el territorio, a la comunidad y a los rasgos culturales que los vinculan. Esta organización social integra una diversidad de actores que construyen sus identidades a través de los lazos culturales que se van tejiendo desde el momento del nacimiento. No se puede entender la familia en un contexto restringido a temas netamente sanguíneos, ya que para los afrocolombianos la familia va más allá, pues se identifican con la familia extensa, en otros términos "comunidad". En este sentido, es a través de esta configuración

de rasgos lingüísticos, religiosos, artísticos y ancestrales específicos que no identifican en otras comunidades, que las comunidades afrocolombianas definen la familia. es, además, un aspecto que también está condicionado al territorio. Así pues, el AFP considera que la construcción de paz se debe hacer a través de las comunidades, desde el territorio, a través de la sustitución, titulación y productividad, que les permita ostentar una calidad de vida acorde a sus cosmovisiones (Sánchez & García, 2016. pág 21; 57-59).



La categoría generación, hace énfasis específicamente en las nuevas generaciones afrocolombianas que han sido apartadas de sus territorios de origen, desplazadas a causa del reclutamiento forzado, y de las múltiples formas de violencia perpetradas contra sus familias y comunidades, Estos hechos han debilitado su cultura, pues numerosos descendiente han crecido bajo nuevos contextos sociales, culturales, políticos y económicos, y esto dificulta que identifiquen con las cosmovisiones de sus comunidades. A partir de este contexto, el AFP a través del enfoque reconoce a través del enfoque que se debe trabajar en el fortalecimiento de la cultura afrocolombiana, que minimice la pérdida de conocimientos, pues las nuevas generaciones deben conocer sus territorios y sus culturas que minimice la pérdida de conocimientos (Sánchez & García, 2016. pág 21-23)

Así como las dimensiones individuales que se comprenden en las categorías de género, mujer y generación, como en el caso de lo colectivo se

pueden ver en las acciones de las cuatro categorías.

Por esta razón, el enfoque de género, mujer, familia y generación es integral, pues busca atender diferentes frentes desde diversos actores.

Sin embargo, a la hora de observar el estado de la implementación se identifican diferentes rezagos, retos y escasos avances con perspectiva de género-étnico-racial. El contexto actual de las mujeres, personas LGTBI y de la comunidad afrocolombiana es desolador. Después de tres años de la firma del acuerdo, esta comunidad continúan siendo objeto de discriminación, ostentan poca-baja representatividad, la violencia perpetrada en su contra en los territorios se ha mantenido e intensificado tras la reconfiguración del conflicto, la persecución política registra altos índices y las barreras de acceso a nivel técnico y administrativo limitan el accionar.

Tanto los documentos de carácter público, como las entrevistas realizadas a funcionarios y funcionarias de las instituciones han mostrado que los avances étnicos con intersección género-racial son bajos en comparación con los avances del AFP desde otras perspectivas. No arrojaron datos cualitativos ni cuantitativos específicos sobre la mujer afrocolombiana que posibiliten el reconocimiento de las medidas y el progreso en las mediciones de éstas. Por tanto, se observa un vacío en cuanto a la implementación con esta interseccionalidad. En este orden de ideas, a continuación se reconocen los principales hallazgos y desafíos observados:

## 1. Hallazgos:

La implementación del Acuerdo después de 3 años de implementación, según datos de SIIPO ha progresado de la siguiente manera:

Tabla 1. Información SIIPO, elaboración propia

Punto	Tema / Enfoque	Pilares	Indicadores	Porcentaje Avance
1	RRI	9	210	26,92%
2	Participación Política	3	86	24,93%
3	Fin del Conflicto	3	61	33,27%
4	Solución de Drogas Ilícitas	3	74	23,41%
5	Víctimas	3	38	35,92%
6	Implementación	6	38	18,01%
Enfoque Étnico			100	7,68%
Enfoque Género			51	23,65%
Metas Trazadoras			22	16,60%
PDET			59	23,88%

Según los datos que arroja el SIPO<sup>5</sup> el enfoque étnico ha sido el que menor avance ha tenido en el marco de la implementación – 7,68%-, le siguen las metas trazadoras que son parte de este enfoque. Sin embargo, estos dos aspectos nos arrojan un promedio de 12,14%, le sigue el enfoque de género con 23,65%, después PDET con 23,88%, y por último la implementación del acuerdo de manera general en promedio está en 27,08%. Esto nos muestra que existe un déficit en las medidas y en la implementación general, pero sobre todo con los enfoques, los cuales permiten impactar de manera específica a cada actor de la sociedad que se encuentra en territorio.

El enfoque de género integrado de manera transversal y la intersección étnica en el AFP y en el PMI ha sido un logro esencial que garantiza alcanzar una construcción de paz integral, que tiene en cuenta a cada uno de los actores más vulnerados en el marco del conflicto. Sin embargo, la implementación de los 51 indicadores se ha visto marcada por diversos problemas, es por esto que después de 3 años de la firma del acuerdo sólo se han cumplido 6 indicadores del PMI, es decir el 11,69% de las medidas se han hecho efectivas, 13,79% ha avanzado de manera adecuadas, el 66,67% ha avanzado, pero no ha cumplido con la meta establecida y el 7,85% no ha avanzado su implementación. Por otro lado, de los 25 indicadores con intersección étnica se encuentra que tan sólo 1 indicador está completo, 2 en avance, 5 sin avance y con riesgo de retroceso, 17 que no han iniciado aún.

## Semáforo General de los Avances con Enfoque de Género + Intersección<sup>6</sup>



5 Con información a corte 31 de diciembre de 2019.

6 Con base a información del SIPO, Instancia de Mujeres, Estabilización, Contraloría, entre otros.

## 2. Desafíos:

- La participación política de las mujeres afrocolombianas en el marco de la implementación del AFP se refleja a través de sus esfuerzos como lideresas y defensoras de derechos humanos étnicas-raciales en diversos espacios. Sin embargo, incluso en el momento actual, ellas corren alto riesgo, como consecuencia de los nuevos actores armados que se encuentran en los territorios y que se disputan el control. Es por esta razón que la mujeres expresan que “el hecho de ser defensor/as de los derechos humanos en Colombia equivale a una sentencia de muerte” (PCN; Madre; HRGJ & WOLA, 2019, p. 8) Además, como lo han señalado el último informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2019) desde la firma del AFP y hasta 2018 el 40% de los líderes y lideresas son de pertenencia étnica, 21% afrodescendientes y 19% indígenas, y el 43% de los líderes y defensoras asesinados habrían sido integrantes de pueblos indígenas y afrodescendientes. En cifras contrastadas por CODHES para 2019 se reportan 48

asesinatos a líderes y lideresas con pertenencia étnica, de esto 8 corresponden a liderazgos afrocolombianos y de éstos, 3 son mujeres (SISDHES, 2020).



- En lo que respecta a la institucionalidad, la implementación del Acuerdo con enfoque étnico, ha reflejado que existe una significativa desarticulación en

cuanto a los enfoques, étnico y de género. La mayoría constituyen grupos de trabajo para el abordaje de cada uno de los enfoques, pero es escasa la intersección que hay entre ellos. Cada cual construye metodologías, medidas, ejecutan y realizan seguimiento desde su tema de trabajo ya sea específico étnico o género, y no necesariamente se coordinan esfuerzos para que los resultados sean integrales y permitan realizar un seguimiento sobre la situación de la mujer afrocolombiana en la construcción de paz.

- Las instituciones responsables de la implementación deben, en muchos casos, compartir las responsabilidades de ejecución respecto a un mismo indicador. Sin embargo, lo que se ha evidenciado es que las entidades se dividen las tareas y adoptan una postura poco integral. Esto lo que genera son resultados desarticulados y un sesgo en la medida del avance en la ejecución. Se hace necesario que las instituciones trabajen de manera conjunta, que se lleven a cabo espacios de diálogo que permitan que los trabajos se articulen y ostenten un enfoque diferencial, donde las medidas hacia las mujeres, personas LGTBI y comunidad étnica-racial se apliquen generando la necesaria intersección, asegurando su funcionamiento de la mejor manera. Vemos con preocupación que persisten problemas en relación con la formación específica de profesionales en temas de género-étnico-racial en los equipos institucionales que tienen a cargo la implementación. En muchos casos se soporta la ausencia de avances en el recambio de equipos profesionales. En diferentes entrevistas observamos que es éste el argumento dado para justificar la no integración del enfoque de género y étnico, y sus intersecciones.
- Como consecuencia de los tres puntos anteriores, las medidas adoptadas hasta el momento no evidencian un enfoque diferencial uniforme en las estrategias y medidas que responden a los compromisos que tanto en el AFP como en el PMI se adoptaron para la eliminación de desigualdades y discrimi-

nación contra las comunidades afrodescendientes, y para garantizar el goce efectivo de sus derechos. Como ejemplo de esto, la ART afirmó que la gestión y formulación de los PNIS contaron con un enfoque diferencial, pero la implementación no. Esto ha provocado que las mujeres étnicas-raciales no sientan atendidas sus necesidades con las medidas implementadas como los ha señalado en su informe la Instancia de Mujeres (2019).

- Varias de las medidas requieren de una concertación previa con las mujeres afrocolombianas, pues esto es lo que permite que se avance de manera paralela con las otras disposiciones del AFP. Se ha notado que en muchos casos no se han realizado estos ejercicios específicos, lo que refleja que en comparación con temas de mujeres indígenas los procesos están muy retrasados.
- Con respecto a los sistemas de información, muchos de estos no contemplan las variables étnicas ni la posibilidad de hacer intersecciones con la variable “sexo”, que permitirían evaluar de mejor manera lo que ocurre con derechos como la participación o el acceso



efectivo a medidas por parte de las mujeres afrocolombianas.

- A partir de la aprobación del CONPES 3932 de 2018, que especificaba el monto de recursos que se requería en el marco del posconflicto, se ha observado una reducción progresiva de los mismos destinados a la implementación del AFP. No obstante, se hace un llamado específico para abordar presupuestos sensibles a género, ya que no se advierte la especificidad de todas las metas en clave de lo que aporta a las mujeres en el país, y esto no permite hacer una particular lectura sobre las mujeres étnicamente diferenciadas. No existen disposiciones expresas y claras sobre la asignación de presupuesto hacia las medidas de mujer étnica-racial.

- Mejorar los canales de comunicación de la IANPE y la Instancia de Mujeres para garantizar un robustecimiento del seguimiento a las medidas que contemplan a las mujeres afrocolombianas a través del AFP. Es de suma importancia el compartir información y promover la incidencia conjunta ante el gobierno de las delegadas sobre de la situación de las mujeres afrocolombianas y de la comunidad LGBTI desde sus funciones.





# CONCLUSIONES PARA ACCIONES E INCIDENCIA

El balance general, el análisis territorial y el análisis del enfoque de género, mujer, familia y generación de la implementación del Acuerdo Final desde una mirada étnico-racial evidencia pocos avances en la implementación del Acuerdo Final en general, y del Capítulo Étnico en particular. Además, se identificó riesgos de regresividad en los derechos ya adquiridos por las comunidades afrocolombianas, así como prácticas de discriminación racial institucional sistemáticas y estructurales. Es urgente actuar para parar las tendencias negativas e impulsar de nuevo la implementación del Acuerdo Final con enfoque étnico.

El Capítulo Étnico del Acuerdo Final sigue siendo una importante herramienta para una política pública más incluyente que brinde garantías y avance en medidas para impulsar el cumplimiento de los derechos especiales de las comunidades étnicas. Es importante que las comunidades afrocolombianas se apropien de esta herramienta

de política pública, así como de otras adicionales derivadas del Acuerdo Final, tales como el PMI, los PATR, y los PISDA. Esto es clave para poder exigir su cumplimiento.

Esta sección del informe concluye con algunas acciones críticas para cada punto del Acuerdo Final con el fin de informar las decisiones estratégicas de CONPA y de otras organizaciones que promueven la implementación del enfoque transversal étnico en el Acuerdo Final. A continuación, se formulan algunas recomendaciones para otros actores, como el Gobierno y la Cooperación Internacional.

## Conclusiones y acciones Punto 1 de Reforma Rural Integral

- Varios actores han expresado preocupación por la incoherencia de los datos sobre la constitución, creación, ampliación, saneamiento y titulación de territorios colectivos.

Es necesario consolidar un sistema de información que contenga variables diferenciales para brindar datos de cada sector que participa, con todas las solicitudes para asegurar claridad sobre el universo total de solicitudes rezagadas y nuevas, así como el estado de avance del trámite. Actores no estatales, como las universidades, pueden apoyar en este ejercicio, lo cual, adicionalmente, brindará legitimidad a los resultados y asegurará avance y aportes de investigación al respecto.



- Se ha alertado sobre el gran número de solicitudes de venta que, por vicios de procedimiento no son viables, pero siguen enfrascadas en el sistema. En ese sentido, es necesario depurar el sistema de casos inviables brindando asesoría y acompañamiento a las comunidades para iniciar los trámites correspondientes.
- Así mismo, se ha alertado sobre el desconocimiento de los nuevos mecanismos normativos y administrativos para la constitución, creación, ampliación, saneamiento y titulación de territorios colectivos creados por medio de la implementación del Acuerdo Final, como por ejemplo el Fondo de Tierras. Es responsabilidad de cada sector asegurar que los funcionarios estén capacitados y tengan la experiencia necesaria para liderar el trabajo de implementación del enfoque étnico.
- Con respecto a los PDET, es crucial hacer

procesos de devolución a las comunidades afrocolombianas. En primer lugar, socializando los PATR y pactos municipales y veredales. Y en segundo lugar, desarrollando de forma conjunta un sistema de seguimiento participativo al proceso de implementación. La participación en la formulación de los PATR creó muchas expectativas, algunas difíciles si no imposibles de cumplir en el corto plazo, por lo cual es necesario ser eficientes y transparentes en el uso y manejo de la información.

- El Gobierno debe priorizar las reformas legislativas necesarias para garantizar la inclusión de los PATR, así como los pactos municipales y veredales en los PDET y, al mismo tiempo, garantizar su articulación con el PMI y con el PND 2020-2022.

## Conclusiones para acciones Punto 2 de Participación Política

- La falta de garantías de seguridad y protección en los territorios colectivos de las comunidades negras, en general, y para los líderes y lideresas afrocolombianas en particular, es la principal amenaza contra las garantías para la participación política. Es necesario retomar buena parte de la institucionalidad que ya existe y que hasta el momento se ha ignorado, como es el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades, que brinda la oportunidad para desarrollar medidas de protección colectiva con enfoque territorial y garantías para la participación.
- En especial la mujeres en territorio han expresado la falta de lineamiento que hay entre los instrumentos de seguridad y protección con sus cosmovisiones y realidades. por esto, es necesario ajustar las medidas de seguridad y protección que hasta el momento de

ha consolidado a las necesidades y contextos que las mujeres afrocolombianas viven en territorio.

- También hay que avanzar en otras medidas para disminuir las barreras que enfrentan las comunidades afrocolombianas, y especialmente las mujeres, para ejercer el derecho al voto.
- Así mismo, es necesario ver el acceso y la representación de las comunidades afrocolombianas en los medios de comunicación. Esto hace parte de los requisitos mínimos para poder ejercer la participación democrática de forma efectiva. Hay ciertos avances, por parte del MinTIC y RTVC, pero hace falta el liderazgo del Ministerio del Interior.



### Conclusiones para acciones Punto 3 de Fin del Conflicto

- Es urgente buscar soluciones para la situación crítica de violencia e inseguridad en los territorios étnicos. Se requiere una política integral que incluya el fortalecimiento de la Guardia Cimarrona, su articulación con otras medidas de seguridad y protección del Estado, así como la inclusión de medidas diferenciales desarrolladas conjuntamente con las comunidades.
- También es urgente el diseño, la consulta previa y la puesta en marcha del programa especial de armonización para las personas

en proceso de reincorporación que quieran regresar a los territorios colectivos y para las comunidades receptoras. El Gobierno tiene que asignar los recursos suficientes para la Consulta Previa de este programa y la ARN tiene que agilizar su implementación. Además, la ARN debe hacer un nuevo censo de la población en proceso de reincorporación, y asegurar que se incluyan indicadores desagregados por etnia y género.

### Conclusiones para acciones Punto 4: Solución al problema de Drogas Ilícitas

- El Gobierno debe cumplir con lo acordado con las familias que han suscrito los acuerdos colectivos o individuales del PNIS, incluyendo la no erradicación forzosa, así como garantizar la seguridad física y humana de los beneficiarios del programa. Además, es crucial prevenir el escalamiento de los conflictos territoriales latentes o activos relacionados con los cultivos de uso ilícito, y considerar un programa de apoyo integral a las comunidades que han estado o están resistiendo a los cultivos ilícitos que sea paralelo a los PNIS y los PISDA.

### Conclusiones para acciones Punto 5: Derechos de las Víctimas

- Es necesario garantizar el financiamiento de lo concertado con las comunidades afrocolombianas durante las consultas previas con las diferentes entidades de SIVJRN.
- Hay que concentrar esfuerzos en la reparación colectiva, garantizar la seguridad para el retorno y reubicación de las comunidades étnicas, así como el programa de asentamiento, retorno, devolución y restitución especial para pueblos priorizados.

## Conclusiones para acciones

### Punto 6: Implementación y verificación

- Hay que agilizar la puesta en marcha de la IEANPE y asegurar el acompañamiento técnico y político necesario para que pueda cumplir con su mandato de forma autónoma. En ese sentido, es clave que se incorpore una estrategia para su sostenibilidad e independencia financiera en el largo plazo.
- La IEANPE debe priorizar, por un lado, desarrollar métodos para recopilar de forma sistemática información de los territorios. Por el otro, es necesario un seguimiento cercano a la ejecución financiera y legislativa para prevenir las tendencias de regresividad, y hacerlo en articulación y colaboración con las entidades del Ministerio Público.
- Es mínima la información cualitativa y cuantitativa que permita visibilizar el rol de las mujeres y población LGTBI afrocolombiana. Es vital que las herramientas, las fases de trabajo, pero sobre todo los sistemas de información integren variables diferenciales que hagan posible la medición de los avances e impactos sobre ellas, ellos y ellos.
- En cuanto a la interlocución con las entidades encargadas de la implementación del PMI, es urgente retomar el diálogo sobre cómo interpretar los indicadores étnicos de PMI. Si bien una eventual reformulación tiene el riesgo de distorsionar la intención original de los indicadores, lo mismo es cierto si persiste la mala interpretación de indicadores difusos, e incluso, técnicamente imposibles de medir. Se requiere crear espacios de diálogo y mesas de trabajo técnico para desarrollar herramientas de gestión conjuntamente, lo que permitiría llegar a acuerdos sobre la interpretación y el alcance del enfoque transversal étnico-racial. En ese sentido, se trata también de una medida de prevención de conflictos.

- El poco diálogo entre instancias ha generado que la intersección género-étnico-racial este invisibilizada y en la implementación del AFP contenga tan pocos avances. Es vital que la IEANPE y la Instancia de Género mantengan un diálogo permanente para responder a las



necesidades de las mujeres afrocolombianas y de la comunidad negra en general.

- La IEANPE también debe iniciar el proceso político para adelantar la selección de los nuevos representantes, una vez venzan

los mandatos de los comisionados actuales. Es crucial que estos procedimientos apunten a subsanar la subrepresentación de mujeres en la IEANPE. Dar tiempo suficiente para la deliberación puede ayudar a distensionar eventuales conflictos y prevenir divisiones de las comunidades y sus movimientos organizativos.

## Recomendaciones

La responsabilidad principal para garantizar el cumplimiento de los derechos especiales de los pueblos étnicos recae sobre el Estado colombiano. En general, hay una muy baja capacidad institucional para la implementación del Capítulo Étnico. Aún hace falta fortalecer su infraestructura institucional, así como la capacitación técnica de sus funcionarios. Así mismo, es crucial, para el avance de todos los puntos del Acuerdo Final, que se haga una revisión presupuestal para asegurar que se asignen los recursos necesarios para cumplir con los compromisos, acuerdos y derechos de las comunidades étnicas.

Se recomienda que **el Gobierno nacional** cree una instancia étnica paralela a la Alta Instancia de Género del Gobierno (Presidencia, 2018b) para asegurar una respuesta oportuna, coordinada y articulada con las Autoridades Tradicionales. Esta instancia debe liderar el trabajo con una estrategia de atención humanitaria inmediata para la protección a las comunidades, articulada con el proceso de implementación de del Acuerdo Final, por ejemplo, siguiendo las buenas prácticas internacionales en Recuperación Temprana.

**El CPEC** ha jugado un papel importante en brindar acompañamiento técnico y facilitar espacios de diálogo interinstitucional y con la CSIVI para aprobar el plan de trabajo. Así mismo, ha acompañado el proceso



de formulación de proyecto para el MPTF, que fue aprobado en marzo este año. También el CPEC ha liderado la formulación de las fichas técnicas para el seguimiento de los indicadores étnicos e iniciado diálogos interinstitucionales con la IEANPE para la interpretación de los indicadores étnicos del PMI. La CPEC debe continuar este trabajo, pero además es clave que involucre al Ministerio Interior. Así mismo, es importante resaltar que el trabajo articulado con las comunidades étnicas y sus organizaciones representativas no puede llegar a comprometer la autonomía de éstas últimas.

**El Ministerio del Interior** debe asumir sus obligaciones frente asuntos étnicos, apoyar en la coordinación general de la política para las comunidades étnicas, y asegurar su articulación

con la implementación del Acuerdo Final y el Capítulo Étnico. Este Ministerio tiene una responsabilidad particular en cuanto a garantizar el cumplimiento del derecho a la Consulta Previa Libre e Informada y la participación efectiva de las comunidades étnicas. También debe apoyar el fortalecimiento de las capacidades de los otros sectores del ejecutivo, en articulación con entidades como el Departamento Administrativo para la Función Pública.

**Todos los sectores** del ejecutivo son responsables de garantizar la contratación de funcionarios públicos capacitados y con la previa experiencia necesaria para encargarse de los asuntos étnicos. También es necesario diversificar la

fuerza laboral del sector público para que refleje la composición de la sociedad. Así mismo, es necesario la transversalización de la acción sin daño en todo el aparato estatal para prevenir acciones regresivas, como por ejemplo la omisión de debido proceso de Consulta Previa.

**Las entidades del Ministerio Público** deben vincular a las comunidades étnicas y sus organizaciones representativas, incluyendo la IEANPE, en su trabajo de control del accionar del Estado, buscando el intercambio de conocimientos para el fortalecimiento institucional mutuo.

**La Comunidad Internacional** debe asumir una responsabilidad ante los derechos especiales comunidades étnicas a la par de su compromiso con el enfoque de género.

Las instancias de seguimiento y verificación de la implementación de Acuerdo Final han cumplido parcialmente con el monitoreo del enfoque étnico. Ni la STCIV ni el Instituto Kroc han sacado informes especiales sobre el enfoque étnico y, por el contrario, han publicado varios, muy influyentes, sobre el enfoque de género.

**La Comunidad Internacional** también debe asegurar la sostenibilidad financiera, brindar acompañamiento técnico y político, y garantizar la autonomía de la IEANPE. Es también necesario asegurar el financiamiento para el funcionamiento territorial de esta instancia. Es aconsejable también crear un grupo de acompañantes internacionales, en línea con lo Acordado en punto 6.4. del Acuerdo Final.

Dicho esto, es importante mencionar que muchos territorios afrocolombianos están viviendo un recrudecimiento del conflicto armado y requieren atención humanitaria urgente. Se recomienda a la cooperación Internacional, junto con las Autoridades Tradicionales y el Gobierno nacional y los Gobiernos locales, diseñar una estrategia integral para la atención humanitaria, la implementación

del Acuerdo Final y la construcción de paz en los territorios afrocolombianos. Se recomienda tener en cuenta las prácticas y protocolos internacionales de 'Recuperación Temprana' como punto de partida para el desarrollo de esta estrategia.

Finalmente, se ha visto que la Resolución 1325 del **Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas** ha jugado un papel crucial para el posicionamiento del enfoque de género como herramienta de política pública clave para los derechos de las mujeres en el marco de los conflictos y procesos de transición y construcción de paz. En este sentido, al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se recomienda considerar la adopción de una resolución, en línea con la Resolución 1325 del 2000 y la Resolución 2250 del 2015, para las comunidades étnicas, paz y seguridad.





## REFERENCIAS

Agencia Nacional de Tierras, Resolución 6060, 14 de septiembre de 2018, “Por medio de la cual se suspende de manera provisional la fase de implementación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural en los municipios de Cáceres, Ituango y San Carlos (Antioquia), Guaranda (Sucre), Puerto Gaitán (Meta), Lebrija (Santander) y Topaipí (Cundinamarca) y se dictan otras disposiciones”, <http://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/uploads/2018/09/Resolucion-6060-2018.pdf>

Agencia Nacional de Tierras. (2018). Informe de Gestión de la Agencia Nacional de Tierras Segundo Trimestre 2018. Bogotá, Colombia.

Agencia Nacional de Tierras. (2018a). Protocolo para el Manejo y Tratamiento de Conflictos, Alertas, Estrategias y Reacción Inmediata. Bogotá, Colombia.

Agencia Nacional de Tierras. (2019). Informe de Gestión. Primer trimestre. Bogotá, Colombia.

Agencia Nacional de Tierras. (2020). Informe de Gestión 2019. Gobierno de Colombia. <http://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/>

[uploads/2020/02/Informedegestion2019.pdf](http://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/uploads/2020/02/Informedegestion2019.pdf)

Agencia para la Reincorporación y Normalización. (2019a). Resolución 4309 de 2019. Por la cual se establece la Ruta de Reincorporación. Bogotá, Colombia.

Agencia para la Reincorporación y Normalización. (2019b) Plan Estratégico Sectorial 2019-2022. Bogotá, Colombia.

Agencia para la Reincorporación y Normalización. (2020). Plan de Acción Anual. Bogotá, Colombia.

Agencia para la Reincorporación y Normalización. (2018). Informe de gestión del cuatrienio 2014 - 2018. Gobierno de Colombia

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2020). Situación de los derechos humanos en Colombia Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Consejo de Derechos Humanos 43° período de sesiones. [A/HRC/43/3Add.3] <https://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/informe-anual-2019-ES-2.pdf>

Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca. (2020). Boletín territorial. [Documento interno CONPA]

Bautista Revelo, Ana Jimena. (2019) “Una reforma rural que no arranca”, El Espectador. <https://www.elespectador.com/colombia2020/opinion/una-reforma-rural-que-no-arranca-columna-882431>

Bonilla Valencia, Solange. (2019). Un Balance del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz. Fundación Paz y Reconciliación. 19 de diciembre. <https://pares.com.co/2019/12/20/asi-va-la-implementacion-del-capitulo-etnico-del-acuerdo-de-paz/>

Centro de Pensamiento y Diálogo Político. (2019). La implementación del Acuerdo de paz durante el gobierno de Iván Duque. Tendencia a la perdía y simulación. Bogotá, Colombia

Cifuentes, M. (2009). Teniendo en cuenta La Investigación Sobre Género y Conflicto Armado. Eeuthera. Vol. 3.

Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. (2019). Desafíos de la Mujer Afrodescendientes. Bogotá, Colombia.

Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. (2019). Situación del Racismo en el Mundo, visto desde el CERD.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de los Estados Americanos. (2019). Informe Sobre la Situación de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Líderes Sociales en Colombia. 6 de diciembre. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/DefensoresColombia.pdf>

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. (2020). Situación Humanitaria en Colombia durante el posconflicto: El liderazgo social es una actividad de alto riesgo. Sistema de Información sobre Derechos Humanos y Desplazamiento - SISDHES. [Infografía]

Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación del Acuerdo Final (2018). Plan Marco de Implementación. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera

Comisión Étnica para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales. (2020). Segundo Informe de Seguimiento Implementación del Capítulo Étnico Acuerdo Final de Paz en Colombia. Análisis presupuestal. Dic.19-proyeccion 2020. Bogotá

Comisión Étnica para la paz y defensa de derechos territoriales. (2019). Primer informe de cumplimiento capítulo étnico en el marco de la implementación del acuerdo final de paz entre el gobierno de Colombia y las FARC-EP

Comisiones de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación del Decreto Ley 4635 de 2011. (2019). Séptimo Informe de Seguimiento y Monitoreo a la implementación del Decreto 4635 de 2011 para Pueblos y Comunidades Negras Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales víctimas del Conflicto Armado. Bogotá, Colombia.

Comunicado Público varias organizaciones. (2018). El proyecto de ley 003 de 2018 “Nueva Ley de Tierras”: Un nuevo golpe contra el campesinado, los pueblos indígenas y afrocolombianos. [comunicado público] <http://humanidadvigente.net/wp-content/uploads/2018/08/Comunicado-reforma-a-la-ley-160-Firmas1.pdf>

Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (2018). Comunidades y Gobierno definen hoja de ruta del Programa de Sustitución de Cultivos en Tumaco. Bogotá, Colombia.

Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (2019). Informe de Gestión.

Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (2020a). Informe Gestión 16 meses - agosto 2018 a diciembre 2019. Bogotá, Colombia.

Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (2020b). Enfoque transversal: Étnico Avances en el capítulo étnico del PMI. Bogotá, Colombia.

Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (2020c). Avances en la implementación de los 51 indicadores del género del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final. Bogotá, Colombia.

Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano. (2019). El crimen del DANE. El Genocidio Estadístico de la gente Negra, Afrocolombiana, Raizal, y Palenquera en Colombia. [Comunicado Público] <https://renacientes.net/blog/2019/11/15/el-crimen-del-dane-el-genocidio-estadistico-de-la-gente-negra-afrocolombiana-raizal-y-palenquera-en-colombia/>

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2019). Documento CONPES 3958 “Estrategia para la implementación de la Política Pública de Catastro Multipropósito”. Bogotá, Colombia.

Contraloría General de la República. (2019) Tercer informe al Congreso sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones: noviembre de 2016 a 30 de marzo de 2019, con énfasis en la vigencia 2018.

Corporación Comunidad de Juristas Akubadaura. (2018). Acuerdo final y consulta previa, libre e informada. Del Mecanismo Abreviado al Ordinario. Bogotá, Colombia. Disponible: [https://akubadaura.org/wp-content/uploads/2017/07/Acuerdo-final-y-consulta-previa-libre-e-informada-2019\\_compressed.pdf](https://akubadaura.org/wp-content/uploads/2017/07/Acuerdo-final-y-consulta-previa-libre-e-informada-2019_compressed.pdf)

Corte Constitucional de Colombia. (19 de junio de 2019) Sentencia C-073-18. [MP Gloria Stella Ortiz Delgado]

Defensoría del Pueblo. (2019). Resolución 519 de 2019 por medio de la cual se crea la Comisión Asesora prevista en el punto 5.2.3. del Acuerdo Final. Bogotá, Colombia

Departamento Nacional de Planeación . (2020). Sistema Integrado de Información para el Posconflicto 2.0. Beta. [Base de datos] <https://siipo.dnp.gov.co/inicio>

Descontamina Colombia. (2020). Base de víctimas por MAP/MUSE. Corte 29 de febrero. [Base de datos] <http://www.accioncontraminas.gov.co/estadisticas/Paginas/Bases-de-Datos.aspx>

El Espectador. (2020). Las claves de la reforma electoral que presentará el registrador en marzo. 15 de enero. <https://www.elespectador.com/noticias/politica/las-claves-de-la-reforma-electoral-que-presentara-el-registrador-en-marzo-articulo-899850>

El País. (2020). Gobierno prepara reforma electoral y política derivada de la Conversación Nacional. 13 de febrero. <https://www.elpais.com.co/colombia/gobierno-prepara-reforma-electoral-y-politica-derivada-de-la-conversacion-nacional.html>

Espacio Nacional de Consulta Previa. (2018). Acta Protocolización. Presentación de los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Asuntos-Etnicos/Paginas/asuntos-etnicos.aspx>

Fanon Mendes France, Mireille. (2017). Informe de la Misión sobre la Situación del Pueblo Afrocolombiano a la Luz del Acuerdo de Paz. .

Foro Interétnico Solidaridad Chocó. (2020). Boletín Territorial. [Documento interno CONPA]

Hiev, Hamidi, Marthe. (2018). “Why grassroots peacebuilding? Is ‘inclusive peacebuilding’ a more sustainable recipe for peace?” Peace Insight. <https://www.peaceinsight.org/blog/2018/11/inclusive-peacebuilding-colombia-how-can-grassroots-organizations-contribute-national-peace-process/>

Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. (2019). Estado efectivo de la implementación del

Acuerdo de Paz de Colombia 2 años de implementación. Bogotá, Colombia.

Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz,

ONU Mujeres, FDIM, Embajada de Suecia en Colombia. (2019) Hacia la paz sostenible por el camino de la igualdad de género. II informe de seguimiento al enfoque de género en la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia (Informe 2, Universidad de Notre Dame, Estados Unidos).

Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz. (2019). Comentarios Planes De Trabajo Para Dar Cumplimiento A Los 51 Indicadores De Género Del Plan Marco De Implementación Del Acuerdo Final

Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz. (2019). Enfoque de Género y Paz Territorial “Balance a Tres Años de la Firma del Acuerdo de Paz”.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2019). Informe de Gestión. Bogotá, Colombia.

Instituto Kroc. (2019). Estado efectivo de la implementación del Acuerdo de Paz de Colombia 2 años de implementación. Bogotá, Colombia.

La Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación. (2017). Comunicado Conjunto no. 13: Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos para el Seguimiento de la Implementación del Acuerdo Final. Bogotá, Colombia.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2018). Resolución 2035 del 2018 por medio del cual se implementan centros Regionales de Diálogo Ambiental.

Ministerio de Salud. (2020, 26 de febrero). Entrevista con funcionarios del ministerio. Bogotá.

Ministerio del Interior. (2017). Decreto 2078 de

2017 Por el cual se adiciona el Capítulo 5, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, sobre la ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal de grupos y comunidades. Bogotá, Colombia.

Ministerio del Interior. (2017). Decreto 2078 de 2017 Por el cual se adiciona el Capítulo 5, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, sobre la ruta de protección

Ministerio del Interior. (2019). Decreto 660 de 2018 por el cual se crea el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios. Bogotá, Colombia.

Ministerio del Interior. (2020). Decreto 4635 de 2011 por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Bogotá, Colombia.

Misión Electoral Especial. (2017). Propuestas. Reforma Política y electoral. Misión de Observación Electora (MOE). <https://moe.org.co/wp-content/uploads/2017/04/Libro-Reforma-completo-2017-1-1.pdf>

Nyander, Dag, Hilde Salvesen. (2017). Towards an inclusive peace: women and the gender approach in the Colombian peace process. NOREF. <https://noref.no/Publications/Regions/Colombia/Towards-an-inclusive-peace-women-and-the-gender-approach-in-the-Colombian-peace-process>

Observatorio de territorios étnicos y campesinos, Pontificia Universidad Javeriana. (2020). Entrevista con funcionario de la OTEC. 3 de marzo. Bogotá, Colombia.

Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios. (2019). Colombia: Confinamiento en Riosucio, Carmen del Darién y Juradó (Chocó) Flash Update No. 1

Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios. (2019). Impacto humanitario por conflicto y violencia armada en el Chocó. [Infografía] [https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/impacto\\_humanitario\\_por\\_conflicto\\_en\\_el\\_choco\\_2019\\_i.pdf](https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/impacto_humanitario_por_conflicto_en_el_choco_2019_i.pdf)

Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios. (2020). Afectación humanitaria en enero y febrero de 2020. [infografía] [https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/infografia\\_afectacion\\_humanitaria\\_en\\_colombia\\_ene-feb\\_2020\\_vf.pdf](https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/infografia_afectacion_humanitaria_en_colombia_ene-feb_2020_vf.pdf)

Proceso de Comunidades Negras, HRGI, WOLA, & Movimiento NARP. (2019). Violaciones a los Derechos Humanos Basados en el Género de las personas Afrodescendientes. Un informe para el Comité de Naciones Unidas para la eliminación de la discriminación contra la mujer. Ginebra, Suiza.

Presidencia de la República, (2018). Paz con Legalidad. Iván Duque Márquez 2018-2022. <http://www.posconflicto.gov.co/Documents/politica-estabilizacion-Paz-con-legalidad.pdf>. Recuperado, enero 15 de 2019

Presidencia de la República. (2018b). Decreto 1418 del 2018. Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para la incorporación del enfoque de Género en la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, la cual se denominará Alta Instancia de Género de Gobierno. Bogotá, Colombia.

Presidencia de la República. (2020). Decreto 148 de 2020 Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 79, 80, 81 Y 82 de la Ley 1955 de

2019 y se modifica parcialmente el Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1170 de 2015, 'Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística. Bogotá, Colombia.

Presidencia de la República. (2020a). Decreto 1983 de octubre 31 2019 "Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 79, 80, 81 Y 82 de la Ley 1955 de 2019 y se adiciona un capítulo al Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1170 de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector.' Administrativo de Información Estadística. Bogotá, Colombia.

Procuraduría General de la Nación Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz, "Primer informe al Congreso sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz 2016-2019" (Bogotá, 2019), 69, <https://bit.ly/2kkmiAZ>

Procuraduría General de la Nación, delegado de asuntos étnicos. (2020). Entrevista con funcionario de la oficina del Procurador delegado para asuntos étnicos. 4 de marzo, Bogotá, Colombia

Radio Televisión Nacional de Colombia. (2020). Informe de Rendición de Cuentas de la Construcción de Paz. Bogotá, Colombia.

Rincón, D. (2016). Violencia de género contra la población lgbt en el contexto del conflicto armado colombiano. Insuficiencias regulativas del ámbito de protección jurídico-penal. [www.revistas.usb.edu.co > index.php > criterios > article > download](http://www.revistas.usb.edu.co/index.php/criterios/article/download)

Ruiz-Navarro, Catalina. (2019). A feminist peace in Colombia? Heinrich Böll Stiftung. <https://reliefweb.int/report/colombia/feminist-peace-colombia>

Sánchez, E & García, P. (2016). Más allá de los promedios Afrodescendientes en América Latina. The World Bank.. <http://documents.worldbank.org/curated/en/435851468018656775/pdf/363880C00Afrocolombianos01PUBLIC1.pdf>

Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC (2019a) Sexto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2) Bogotá, Colombia.

Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC . (2019b) Tercer informe de seguimiento sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento del Posconflicto. Bogotá. Colombia

Semana. (2020). 987 violaciones al DIH en 2019: las cifras del informe del CICR. 3 de abril. <https://www.semana.com/nacion/articulo/el-otro-informe-aumentan-en-colombia-victimas-de-minas-y-el-confinamiento/654781>

Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia. (2018). Plan MinTIC 2018-2022. Bogotá, Colombia.

Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia. (2019). Informe de Gestión al Congreso de la República 2019 Sector TIC. Bogotá, Colombia.

Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia. (2020). Plan Acción 2020. Bogotá, Colombia.

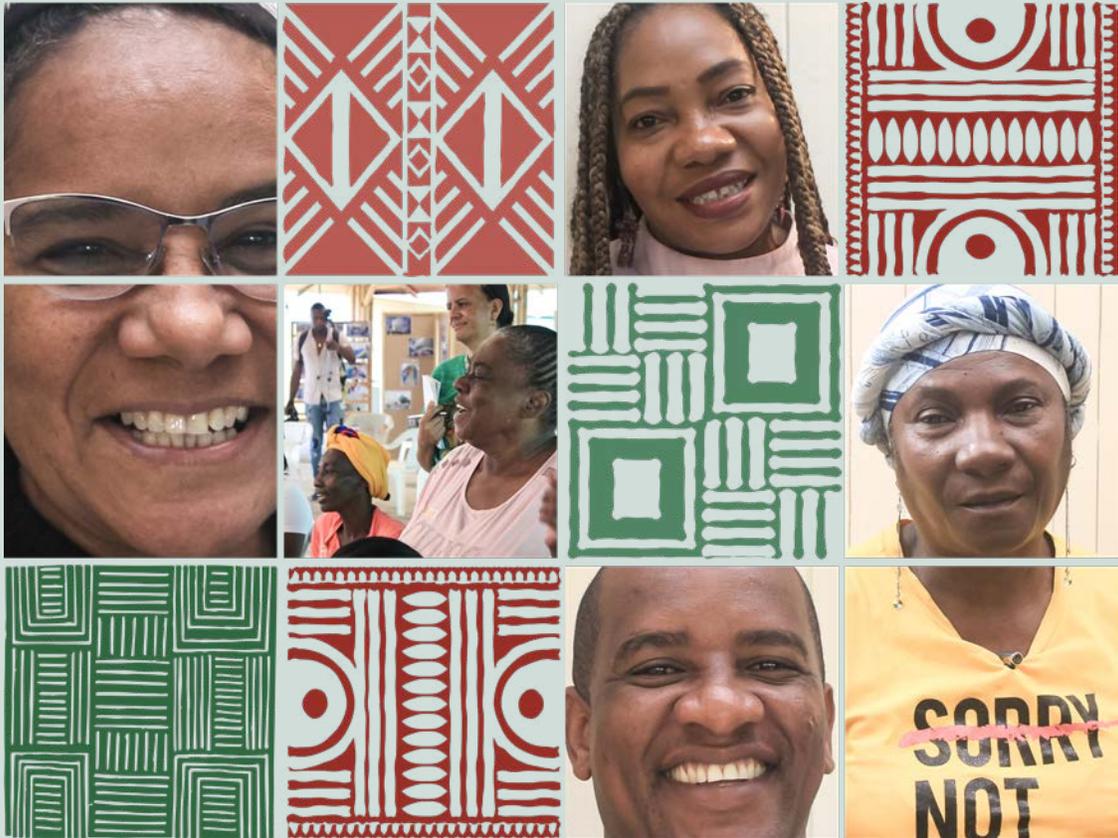
Unidad de Atención y Reparación Integral para las Víctimas . (2020). Registro Único de Víctimas. [Base de datos] <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>

Unidad Nacional de Protección. (2018). Informe de rendición de cuentas 2018. Bogotá. Oficina asesora de planeación e Información. Ministerio del Interior de Colombia. <https://www.unp.gov.co/wp-content/uploads/2020/01/informe-de-rendicion-de-cuentas-2018.pdf>

Unidad Nacional de Protección. (2019). Informe de gestión. II semestre de 2019. Bogotá. Oficina asesora de planeación e Información. Ministerio del Interior de Colombia. <https://www.unp.gov.co/wp-content/uploads/2020/01/informe-de-gestion-unp-ii-semester-2019-final.pdf>

Verdad Abierta. (2018). Indígenas y afrodescendientes, excluidos del nuevo programa de protección para comunidades. 27 de abril. <https://verdadabierta.com/indigenas-y-afro-excluidos-del-nuevo-programa-de-proteccion-para-comunidades/>

Verdad Abierta. (2019). La continuidad de la guerra no permite desminado humanitario en Chocó. <https://verdadabierta.com/la-continuidad-de-la-guerra-no-permite-desminado-humanitario-en-choco/>



Consejo Nacional de Paz  
Afrocolombiano

**CONPA**

“Afrocolombianos, Negros, Palenqueros y Raizales  
somos símbolo de Paz y Esperanza”