



II INFORME DE BALANCE DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL CAPÍTULO ÉTNICO DEL ACUERDO FINAL DE PAZ

5 Años de Incumplimiento



Consejo Nacional de Paz
Afrocolombiano
CONPA
"Afrocolombianos, Negros, Palenqueros y Raizales
somos símbolo de Paz y Esperanza"

II INFORME DE BALANCE DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL CAPÍTULO ÉTNICO DEL ACUERDO FINAL DE PAZ

5 Años de Incumplimiento

COORDINACIÓN POLÍTICA Y OPERATIVA DEL CONPA

RICHARD MORENO RODRIGUEZ
Coordinador del CONPA

MARINO CORDOBA
Asociación de Afrocolombianos Desplazados – AFRODES

ABID MANUEL ROMAÑA
Foro Interétnico Solidaridad Chocó – FISCH

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

Pbro EMIGDIO CUESTA PINO
Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas
– CNOA

ARLEY MENA
Consejo Laboral Afrocolombiano - CLAF

MATILDE ESTER MAESTRE
Autoridad Nacional Afrocolombiana – ANAFRO

Pbro ESTERLIN LONDOÑO PALACIOS
Pastoral Afrocolombiana

CLEMENCIA CARABALÍ
Asociación de Mujeres Afrodescendientes del Norte del
Cauca – ASOM

DILÓN MARTINEZ
Comité Cívico del Departamento del Chocó

Pbro JHON REINA
Comité Paro Cívico Buenaventura

DOCUMENTO ELABORADO POR EL EQUIPO TÉCNICO.

ARIEL ROSEBEL PALACIOS

EMILIA FROST DIEGO PEREZ

YOBANA MILLAN BUSTOS

HELMER EDUARDO QUIÑONES

DANIELA IBARGUEN

HÉCTOR FABIO GÓMEZ CUAMA

JORGE RIVERA

NADIMI LOBOA

LILIBETH SIERRA

EMETERIO CANAVAL

Fundación Antípoda
Diseño y diagramación

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.

Abreviaciones

A-M	Significado
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AICMA	Acción Integral Contra Minas Antipersonal
AISO	Movimiento de Autoridades Indígenas del Sur Occidente
ANE	Agencia Nacional del Espectro
ANMUCIC	Asociación Nacional De Mujeres Campesinas e Indígenas de Colombia
ANT	Agencia Nacional de Tierras - ANT
ART	Agencia de Renovación del Territorio
Asocobipa	Asociación Comunitaria Brisas del Patia
CENPAZ	Coordinación Étnico Nacional de Paz
CEV	Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad
CGR	Contraloría General de la República
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIV	Componente Internacional de Verificación
CNCA	Comisión Nacional de Crédito Agropecuario
CND	Comisión Nacional de Dialogo
CNE	Consejo Nacional Electoral
CNGS	Comisión Nacional de Garantías de Seguridad
CNMI	Comisión Nacional de las Mujeres Indígenas
CNTI	Comisión Nacional de Territorios Indígenas

Comisión Étnica	Comisión Étnica para la Paz y la defensa de los Derechos Territoriales
CONPA	Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CPEC	Consejería presidencial para la Estabilización y la Consolidación
CRIC	Consejo Regional Indígena del Cauca
CSIVI	Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo
CSMDL	Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación del Decreto Ley 4635 de 2011
CTEP	Circunscripciones Territoriales Especiales de Paz
DAFP	Departamento Administrativo de la Función Pública
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DDHH	Derechos Humanos
DESC	Derechos Económicos, Sociales y Culturales
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DSCI	Dirección de Sustitución de Uso Ilícito
ENCP	Espacio Nacional de Consulta Previa con los pueblos negros, afrocolombianos, raizal o palenqueros
ESAP	Escuela Superior de administración Pública
ESMAD	Escuadrones Móviles Antidisturbios
FARC-EP	Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo
FISO	Formulario de Inscripción de Sujeto de Ordenamiento

FND	Federación Nacional de Departamentos	OEA	Organización de los Estados Americanos
GMFG	Género, mujer, familia y generación	ONIC	Organización Nacional Indígena de Colombia
GOES	Grupos Operativos Especiales de Seguridad	ONU	Organización de Naciones Unidas
HRU	Hojas de Ruta Única	PAI	Plan de Acción Inmediata
IAN	La Instancia de Alto Nivel (del SISEP)	PAO	Plan de Acción Oportuna de Prevención y Protección para los Defensores de Derechos Humanos, líderes sociales, comunales y periodistas
IEANPE	Instancia Especial de Alto Nivel con los Pueblos Étnicos	PAPSIVI	Programa de atención psicosocial y salud integral a víctimas
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi	PATR	Plan de Acción para la Transformación Regional
JEP	Jurisdicción Especial para la Paz	PDET	Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
LEC	Líneas Especiales de Crédito	PDT	Planes de Desarrollo Territoriales
LGBTIQ+	lesbianas, gays, transgéneros, transexuales, bisexuales, intersexuales, queer y el resto de identidades y orientaciones incluidas en el +	PGN	Procuraduría General de la Nación
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	PIRC	Planes integrales de reparación colectiva
MAP/MUSE	Accidente por Minas Antipersonal / Municiones sin Explotar	PISDA	Plan Integral Municipal y Comunitario de Sustitución y Desarrollo Alternativo
MASC	Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos	PMA	Programa Mundial de Alimentos
MEC	Mecanismo Especial de Consulta	PMI	Plan Marco de Implementación
Mesa Consultativa	Mesa Consultiva de Alto Nivel del pueblo negro, afrocolombiano, raizal y palenquero	PMTR	Pactos Municipales para la Transformación Regional
MinTIC	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	PND	Plan Nacional de Desarrollo
MOE	Misión de Observación Electoral	PNFV-EE	Plan Nacional de Formación de Veedores con Enfoque Étnico
MPC	Mesa Permanente de Concertación	PNIS	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos
NARP	Negro, afrocolombiano, raizal o palenquero	PNRRI	Planes de la Reforma Rural Integral
NUPRE	Número Único Predial	PR&R	Planes de Retorno y Reubicaciones
OCAD Paz	Órgano Colegiado de Administración y Decisión	RECOMPAS	Corporación Red de Consejos Comunitarios del Pacífico Sur
OCCO	Observatorio Colombiano del Crimen Organizado	RESO	Registro de sujetos de ordenamiento
OCHA	Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios	RNEC	Registraduría Nacional del Estado Civil
		RRI	Reforma Rural Integral

RTVC	Sistema de Medios Públicos (antes Radio Televisión Nacional de Colombia)
RUV	Registro Único de Víctimas
SAT	Sistema de Alertas Tempranas
SEIP	Sistema Educativo Indígena Propio
SIAT	Subsidios Integrales de Acceso a Tierra
SIDRA	Subsidio Integral Directo de Reforma Agraria
SIIPO	Sistema Integrado de Información para el Posconflicto
SIRA	Subsidio Integral de Reforma Agraria
SISEP	Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política
SIVJRNR	Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
SPA	Sustancias psicoactivas
SRC	Sujetos de Reparación Colectiva
STCIV	Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación
UBPD	Unidad de búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas
UNMAS	Servicio de las Naciones Unidas de Actividades relativas a las Minas
UNODC	Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

Resumen ejecutivo

En marzo de 2016, con el propósito de incidir en las negociaciones de paz entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP) que se llevaban a cabo en la Habana, Cuba, el Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano (CONPA), la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) y el Movimiento de Autoridades Indígenas del Sur Occidente (AISO) conformaron la Comisión Étnica para la Paz y la defensa de los Derechos Territoriales (Comisión Étnica). La Comisión, junto con la Coordinación Étnico Nacional de Paz (CENPAZ), logró incidir en el posicionamiento y posterior inclusión del enfoque étnico en la mesa de negociaciones, con la adopción del Capítulo Étnico en el punto 6 del Acuerdo Final. Este Capítulo provee el marco interpretativo general para garantizar la progresividad y salvaguarda de los derechos colectivos e individuales de las comunidades étnicas en tanto sujetos de especial protección, de acuerdo con la normatividad nacional e internacional, en materia de reconocimiento intercultural, consulta previa y políticas públicas.

Desde la firma del Acuerdo Final hace más de 5 años, CONPA hace seguimiento a la implementación del Capítulo Étnico y el enfoque étnico-racial con perspectiva de género, mujer, familia y generación con el propósito de evitar la regresividad de los derechos adquiridos por los pueblos y para garantizar su participación efectiva en los procesos de construcción de la paz desde los territorios. En este segundo informe de seguimiento a la implementación de CONPA, se retoma el método de semaforización de las metas trazadoras del Plan Marco de Implementación (PMI), aplicado en el primer informe. Se hace un balance de la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz con las FARC-EP del 2016, con corte al 15 de marzo 2022 - 5 años después la emisión del Co-

municado Conjunto número 13, por la cual se creó la Instancia Especial de Alto Nivel con los Pueblos Étnicos (IEANPE). Así por ejemplo, se ha articulado con las distintas organizaciones afrocolombianas y procesos étnico-territoriales aproximadamente en el 70% del territorio nacional, ha desarrollado diálogos interculturales con organizaciones indígenas, y ha mantenido interlocución con el Gobierno nacional y los Gobiernos locales. El resultado demuestra la situación crítica en la que se encuentra la implementación del Capítulo enfoque transversal étnico del Acuerdo Final lo cual pone en riesgo la supervivencia física y cultural de los pueblos y comunidades étnicas en Colombia.

En primer lugar, no hay una implementación significativa del Capítulo Étnico en el sentido que no hay un impacto positivo en las vidas de las personas y las comunidades étnicas que se pueda atribuir a la implementación del Acuerdo de Paz. Las respuestas por parte del Gobierno nacional han sido insuficientes para garantizar los derechos, avanzar en las medidas diferenciales y cumplir con lo acordado políticamente en el Acuerdo de Paz. Y no se ha cumplido con las Salvaguardas Sustanciales del Capítulo Étnico. Este balance de la implementación parte de la premisa de que el propósito superior del Acuerdo Final y todos los esfuerzos para su implementación, es el fin del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera. En ese sentido, la crítica situación de seguridad y protección en los territorios étnicos es evidencia suficiente para constatar que no hay garantías de no repetición, por el contrario, que hay un escenario de regresividad en algunos de los derechos fundamentales, como el derecho a la vida, el derecho a la seguridad y protección, el derecho a la libre circulación y el acceso a medios de vida. También se alerta de regresividad en las otras salvaguardas sustanciales.

Incumplimiento con las Salvaguardas Sustanciales

La falta de cumplimiento de la Consulta Previa, Libre e Informada constituye uno de los principales cuellos de botella para la implementación del enfoque étnico. Además del incumplimiento de un derecho fundamental y de un compromiso ético tanto con las comunidades étnicas como con la sociedad en general y la comunidad internacional, no cumplir con la Consulta Previa constituye el desaprovechamiento de una oportunidad valiosa de diseñar normas, políticas, programas y proyectos mejor adaptados y acordes a las necesidades en los territorios. La consulta previa también puede servir para prevenir otras prácticas normativas violentas, como la invisibilización, la exclusión y la falta de reconocimiento de los pueblos étnicos. En ese sentido es importante recordar que la Consulta Previa se entiende mejor como un proceso continuo de co-gobernanza, que permite la retroalimentación iterativa de los procesos de política pública en todos los niveles de gobierno.

El Capítulo Étnico consagra el derecho a la Objeción Cultural, como una de las salvaguardas sustanciales, lo cual constituyó un hito histórico para las comunidades étnicas. No obstante, no se ha podido evidenciar algún avance sustancial en esta materia. Si bien la Objeción Cultural tiene un carácter consuetudinario respaldado por la justicia propia de algunas comunidades, y ha sido justificado dentro del bloque de constitucionalidad y la normatividad internacional (PGN, 2021:614), el CONPA y la Comisión Étnica ha venido resaltando la importancia de legislar la Objeción Cultural, con el fin de formalizar su incorporación en la normatividad colombiana y así hacer efectivo el compromiso con las comunidades étnicas en esta materia (ver por ejemplo, Comisión Étnica 2021:11; CONPA, 2020:40).

La incorporación de un enfoque étnico de género, mujer, familia y generación es otro hito significativo con el Capítulo Étnico. El Capítulo Étnico no especifica medidas concretas sino se trata de un enfoque que requiere de la transversalización efectiva a lo largo de todo el Acuerdo, incluyendo proyectos, programas y políticas, así como la adaptación institucional y metodológica. Con la excepción del SIVJRN, no se ha podido evidenciar esfuerzos serios, bien pensados y suficientemente financiados, como para lograr una implementación efectiva de este enfoque. Esto se debe principalmente a cuatro factores que son interdependientes y en cierta medida, mutuamente reforzantes, identificados también por la IEANPE: el desarrollo conceptual, la capacitación técnica de las instituciones propias y externas, garantizar el acceso y uso de la información pública, así como la asignación presupuestal suficiente.

Las Salvaguarda sustanciales son “la parte vital y urgente de protección de los derechos de los Pueblos Étnicos por constituir la esencia del Capítulo Étnico del Acuerdo Final de Paz” (IEANPE, 2022:18). Una lectura transversal desde la perspectiva étnico-racial requiere una comprensión profunda de estos principios rectores para la implementación de los seis puntos del acuerdo. Esto requiere un trabajo articulado con las comunidades étnicas, en particular la IEANPE, que fue constituida precisamente con el fin de aportar en la interpretación del acuerdo de paz con enfoque étnico.

El balance general del estado de cumplimiento de las salvaguardas sustanciales demuestra no solamente el incumplimiento con el Capítulo Ético del Acuerdo de paz sino también el incumplimiento de convenios internacionales firmados por Colombia, y por ende, el incumplimiento de la constitución del 1991.

Alertas de regresividad en las metas del PMI

Con respecto al avance de las metas del PMI, se puede constatar que a los 5 años de implementación **no hay una sola meta con nivel de cumplimiento satisfactorio**. La tendencia general es de no cumplimiento o de avances limitados con retrasos, retrocesos y alertas de riesgo de regresividad en varios derechos fundamentales. Así, por ejemplo, se destaca la alerta por regresividad en el derecho a la consulta previa, los derechos territoriales, el derecho a la participación efectiva y la autonomía, así como el derecho al acceso y uso de la información como prerequisite para el cumplimiento de todos los demás derechos. Tampoco hay garantías para la seguridad y protección de las comunidades, lo que a su vez impide el acceso a servicios y bienes básicos, incluyendo agua, alimentación y salud, y por ende, se ha puesto en riesgo la pervivencia física y cultural de los pueblos étnicos afectados.

Los pocos avances de los seis puntos del acuerdo han sido principalmente de carácter normativo, institucional, administrativo, de planeación o de gestión. Adicionalmente, estos avances han sido parciales, tardíos, sub financiados y sub ejecutados. Ejemplo de esto son instancias importantes como la IEANPE y los MEC, medidas claves como la subcuenta del fondo de tierras y los CTEP o la formulación participativa y la consulta del programa especial de armonización.

El punto 1 del Acuerdo apunta a la transformación estructural del campo y al uso adecuado de la tierra de acuerdo con su vocación, así como a la formalización, restitución y distribución equitativa “garantizando el acceso progresivo a la propiedad rural /.../ en particular a las mujeres rurales y la población más vulnerable /.../ en cumplimiento de su función social” (Mesa de Conversaciones, abril de 2017:10).

La semaforización comparada, entre el informe de CONPA de 2020 y el actual, indica que la situación para las comunidades étnicas en términos del derecho al desarrollo integral, incluyendo el acceso y uso de la tierra, ha empeorado. A pesar de las salvaguardas incluidas en el Capítulo Étnico, se ha venido alertando sobre los riesgos de regresividad, especialmente en lo que concierne a la implementación de la Reforma Rural Integral (RRI). Hay alerta de regresividad en 5 de 9 metas, comparado con 2 en 2020 y la STCIV ha alertado que el rezago en la implementación es aún mayor para las comunidades afrocolombianas, negras, palenqueras y raizales y para el pueblo Rrom (2022:2).

No avanza la implementación de los mecanismos de resolución de conflictos territoriales y con relación a los PDET y la implementación de los Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) se ha evidenciado un estancamiento en el proceso de priorización y planeación, que no permite avanzar. También con relación a la meta de excluir del plan nacional de zonificación ambiental, la cual se consideraba cumplida en 2020, se registra un retroceso en la implementación debido a las alertas expresadas por la IEANPE y la CNTI, con respecto a la falta de garantías para el acceso y uso de la información que permite el seguimiento del cumplimiento de este compromiso (IEANPE, 2022:61).

Con respecto a los Planes Sectoriales para la Reforma Rural Integral, se constata con preocupación que ninguno ha sido consultado ni contado con una participación efectiva de las organizaciones representativas de las comunidades afrocolombianas. También se alerta sobre el riesgo de regresividad en el desarrollo del Catastro Multipropósito.

El objetivo principal del punto 2 del Acuerdo Final es ampliar la democracia y fortalecer el pluralismo. Esto requiere la “representación de las diferentes visiones e intereses de la sociedad” y hace énfasis en la participación efectiva de las mujeres. También implica la dejación de las armas y el uso de la violencia como método de acción

política y las garantías plenas para la participación y la inclusión política (Mesa de Conversaciones, abril de 2017:35).

El PMI tiene 4 metas para el Punto 2, así como 15 indicadores étnicos para dar seguimiento a su cumplimiento. No obstante, acá hemos desagregado la meta para garantizar la participación en 6 submetas, para poder hacer un balance más detallado del avance de este punto.

Se alerta por riesgo de regresividad en dos de las metas: para la participación y consulta de ajustes normativos, por un lado, y la inclusión del enfoque étnico en el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), por el otro. La crítica situación de seguridad de los líderes y lideresas sociales, especialmente de las comunidades étnicas, evidencia claramente que los avances mínimos logrados en cuanto a la ampliación de la democracia y al fortalecimiento del pluralismo, reflejado por ejemplo en la pluralidad de voces representadas en el Paro Nacional en 2021, la Minga del 2020 y el Estallido Social (2021), han sido violentamente reprimidas. No hay garantías físicas, políticas o jurídicas para la participación política.

Hay una mejora en dos metas, comparado con el balance del 2020. Por un lado, se aprobó los CTEP, si bien se trata de un avance tardío y ha encontrado dificultades, como los intentos de cooptación de los curules por parte de los poderes políticos tradicionales, aportó a un aumento del 80% de representantes afrocolombianos y afrocolombianas en la cámara. Por el otro lado se ven avances significativos en la implementación de las medidas para el acceso y uso de los medios de comunicación. Otros avances son: la aprobación del Estatuto de la Oposición, el Nuevo Código Electoral para actualizar el Código de 1986, la instalación de nuevos puestos de votación en zonas rurales de comunidades étnicas, y la apertura de la convocatoria para las licencias de radiodifusión comunitaria. Ahora

bien, debido a la situación de inseguridad se concluye que las condiciones para ejercer el derecho al voto han empeorado, a pesar de los avances registrados.

El Punto 3 del Acuerdo busca poner fin al conflicto armado por medio de un proceso de desmovilización, desarme y reintegración económico, político y social de los excombatientes, la lucha contra las organizaciones y conductas criminales, incluyendo una Programa Integral de Seguridad y protección para las comunidades y organizaciones en los territorios.

El PMI tiene 5 metas y 9 indicadores étnicos para dar seguimiento al cumplimiento del punto 3. La meta para la incorporación del enfoque étnico en el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo es la única meta que tiene algún avance significativo en la implementación, pero con algunas dificultades, especialmente en la implementación del enfoque étnico, que ha conllevado un retraso. Es decir, ya no avanza según la temporalidad esperada, lo cual implica un empeoramiento, comparado con el balance hecho en el 2020. La implementación del programa especial de armonización no logra superar la fase de la Consulta Previa y por ende continúa estancada sin avance progresivo. Para las últimas dos metas: la lucha contra organizaciones y conductas criminales, por un lado, y los mecanismos diferenciales y fortalecimiento de sus formas propias de protección, por el otro, hay alerta por regresividad.

Si bien los compromisos en esta materia no tienen mayores avances, existe una regresividad sustancial en cuanto a las condiciones de seguridad y protección. Los pueblos afrocolombianos siguen siendo víctimas de graves violaciones de derechos humanos, tales como, el alto número de homicidios a líderes sociales y autoridades étnicas (1.201 líderes y defensores de derechos humanos según Indepaz) y el dramático aumento de los desplazamientos forzados (1.000.000 personas desplazadas) desde la firma del Acuerdo de Paz en el año 2016.

Es necesario fortalecer los mecanismos propios de protección y seguridad de las comunidades étnicas, como la Guardia Cimarrona, los Consejos Comunitarios y la justicia y la medicina propia. De la misma forma se hace urgente el fortalecimiento de capacidades de las instituciones Estatales y articular las medidas Estatales con las medidas propias, con el fin de garantizar la seguridad y protección de las comunidades respetando la diversidad étnica y cultural.

El punto 4 del Acuerdo Final busca la solución al problema de las drogas ilícitas, tanto de los cultivos de uso ilícito y las economías ilegales ligados a la producción y comercialización ilegal, como del consumo y abuso de dichas drogas y otros problemas sociales relacionados.

Las medidas del punto 4 para avanzar en la solución al problema de las drogas ilícitas no han llegado a los territorios afrocolombianos. El PMI tiene 8 metas y 17 indicadores étnicos para dar seguimiento al cumplimiento del punto 4. El balance de la implementación de estas metas concluye que hay riesgo de regresividad en todas las metas.

Las medidas del punto 4 para avanzar en la solución al problema de las drogas ilícitas no han llegado a los territorios afrocolombianos. El panorama actual muestra no sólo un crecimiento de los cultivos de coca en áreas étnico territoriales, sino la reestructuración de nuevos procesos de control territorial para controlar las rutas y el comercio de narcóticos por parte de actores armados. No se ha garantizado la participación efectiva y la consulta de las comunidades y organizaciones representativas de los pueblos étnicos en el diseño y ejecución del PNIS, ni existe información sobre las familias étnicas vinculadas a este programa, lo que dificulta el seguimiento y control del proceso. La IEANPE también alerta que la información presentada por el Gobierno es “contradictoria, inexacta y no permite verificar el avance de los indicadores del PMI” (2021:15).

La acción del Gobierno nacional evidencia esfuerzos por implementar medidas de coerción ligadas a la política de aspersión de Glifosato, lo cual constituye una violación a los acuerdos y demuestra poco interés por poner en marcha las medidas integradoras, junto con los programas de la Reforma Rural. Esto constituye también una violación al territorio y un daño irreversible al medio ambiente, con efectos en la seguridad alimentaria y la pervivencia física y cultural de las comunidades étnicas. A esto se suma el retroceso en el desminado humanitario debido a la falta de garantías de seguridad y de no repetición.

El punto 5 del Acuerdo Final incluye el acuerdo sobre las víctimas del conflicto y crea el Sistema Integral de Verdad Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) compuesta por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV), la Unidad de búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD), y la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). Adicionalmente, el punto 5 contempla medidas para la reparación integral de las víctimas, incluyendo la adecuación y fortalecimiento participativo de la política de atención y reparación integral a las víctimas, así como la promoción y respeto a los derechos humanos como parte de las garantías de no repetición.

El PMI tiene 5 metas y 12 indicadores étnicos para dar seguimiento al cumplimiento del punto 5. Es importante resaltar qué las metas y los indicadores de PMI no cubren el contenido grueso del Acuerdo respecto de las garantías para los derechos de las víctimas del conflicto: el SIVJRNR. La incorporación del enfoque étnico y racial en la implementación del SIVJRNR constituye uno de los avances más significativos del Capítulo Étnico. El CONPA considera que todas las entidades de este sistema integral han demostrado un compromiso genuino con los pueblos étnicos y con la transversalización del enfoque étnico racial. Este compromiso se ha visto reflejado en el respeto por la Consulta Previa, la

representación, inclusión y participación efectiva de los pueblos étnicos por medio de medidas diferenciales y afirmativas, así como respeto por los sistemas propios de justicia. No obstante, existe un rezago preocupante en la atención integral a las víctimas del conflicto, especialmente a los sujetos étnicos de reparación colectiva, las comunidades despojadas y en situación de desplazamiento. El respeto de los Derechos Humanos, incluyendo los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), está retrocediendo y no se han logrado las garantías para la no repetición.

La Defensoría del Pueblo ha señalado que “una de las recomendaciones transversales” es la adecuación institucional y el fortalecimiento de la capacidad del SNARIV “para resolver los pendientes identificados relacionados con la efectiva reparación integral y la incorporación del enfoque diferencial para atender los retos que se vislumbran con la prórroga de los Decretos Leyes y la aprobación del Documento CONPES 4031 de 2021, como principal instrumento de planeación de la política de víctimas.”

El punto 6 del Acuerdo Final busca asegurar las condiciones necesarias para una implementación efectiva y eficiente pero también para la construcción de una paz duradera y de calidad. Esto incluye instancias para el control y seguimiento, ajustes normativos prioritarios, consideraciones para financiar la implementación, así como medidas para garantizar el manejo transparente de la información pública, prevenir la corrupción y promover la inclusión y participación.

El balance general de la implementación del Punto 6 es alarmante: tres de los indicadores se encuentran estancados, y dos en alerta por regresividad. Refleja un estancamiento y cierto retroceso en la implementación de las medidas que buscan garantizar los derechos a la autonomía y la participación, incluyendo el derecho a la solicitud, acceso y utili-

zación de la información pública. El estancamiento en la implementación del punto 6 constituye un riesgo para el ritmo y la calidad de la implementación de todo el Acuerdo de Paz, ya que se trata de precondiciones necesarias para una participación efectiva. Así por ejemplo, hay un reducido margen de incidencia para la IEANPE debido a la inactividad de la CISIVI y la pasividad del Componente Internacional de Verificación (CIV), situación agravada por condiciones externas, como la pandemia y sus efectos secundarios. La falta de información pública relevante, oportuna y confiable también ha dificultado el seguimiento y verificación, no solamente de la IEANPE, sino de cualquier iniciativa de veeduría ciudadana o control político independiente.

En conclusión, la débil implementación de los acuerdos de paz evidencia la continuación del patrón de omisión dolosa por parte del Estado colombiano de sus deberes de respetar, garantizar, proteger y promover los derechos de las comunidades y pueblos afrodescendientes, identificados como sujetos de especial protección constitucional, situación que no sólo permite sino que promueve, ante impunidad que genera, la prolongación de los escenarios de riesgos sobre el territorio, la identidad y la autonomía. El debilitamiento de estos tres componentes conduce al exterminio étnico; al crimen de etnocidio.

Hacia un nuevo compromiso con la paz

Ante la situación crítica en la cual se encuentra el estado de avance de la implementación del enfoque transversal étnico-racial con perspectiva de género, mujer, familia y generación, el CONPA constata que el incumplimiento con las comunidades étnicas es un problema estructural y sistémico,

por ende requiere un replanteamiento esencial de cómo se ha venido trabajado para la implementación del Capítulo Étnico. Para aportar a ese fin, este informe concluye con cinco propuestas de compromisos nuevos entre el Gobierno Nacional, los pueblos étnicos y sus autoridades propios, así como la cooperación internacional y otros aliados:

1. Un nuevo compromiso político con la vida
2. Un nuevo compromiso político con el Capítulo Étnico
3. Un nuevo compromiso con las Salvaguardas Sustanciales
4. Un nuevo compromiso con las comunidades afrocolombianas, negras, palanqueras y raizales
5. Un nuevo compromiso con la tierra y el territorio

Este informe tiene 5 secciones, incluyendo esta introducción. En la segunda sección, se presenta la metodología utilizada para la construcción del informe. La tercera sección ofrece un balance general de la implementación de las 4 salvaguardas sustanciales del Capítulo Étnico: El principio de la no regresividad y acceso progresivo de los derechos, La Consulta Previa Libre e Informada, La Objeción Cultural y el enfoque de género, mujer, familia y generación. En la cuarta sección se identifica y analiza el nivel de cumplimiento de las metas trazadoras del PMI para cada punto del Acuerdo Final. En la quinta y última sección concluye con unas reflexiones del balance general de la implementación del Acuerdo Final y del PMI e desarrolla una serie de recomendaciones para las comunidades étnicas así como las instituciones responsables de la implementación del Capítulo Étnico, las entidades internacionales con mandatos de apoyar el proceso de paz en Colombia y el cumplimiento de los derechos de las comunidades étnicas, así como las comunidades étnicas y sus autoridades propios y organizaciones representativas.

Contenido

Resumen ejecutivo	7
Incumplimiento con las Salvaguardas Sustanciales	8
Alertas de regresividad en las metas del PMI	9
Hacia un nuevo compromiso con la paz	12
1. Introducción	16
Incumplimiento con las Salvaguardas Sustanciales	18
Alertas de regresividad en las metas del PMI	19
2. Metodología	21
Método: Herramientas de análisis y de recopilación de información	22
Semaforización	22
3. Balance general del cumplimiento de las salvaguardas sustanciales del Capítulo Étnico después cinco años de implementación	24
La no regresividad y acceso progresivo de los derechos	25
Derecho a la Consulta Previa Libre e Informada	26
La Objeción Cultural	29
El enfoque transversal étnico-racial de género, mujer familia y generación	30
4. Verificación del cumplimiento de las metas trazadoras del Plan Marco de Implementación (PMI)	34
Punto 1 Reforma Rural Integral	35
Seguimiento a las metas e indicadores del PMI para el Punto 1	38
Meta 1: Acceso a tierras colectivas por medio del Fondo de Tierras	38
Punto 2 Participación política	52
Seguimiento Metas e indicadores del PMI del Punto 2	54
Punto 3 Fin del Conflicto	63
Seguimiento de metas e indicadores del PMI del Punto 3	64
Punto 4 Solución al problema de las drogas ilícitas	68
Seguimiento a las metas e indicadores del PMI del punto 4	69
Punto 5 Víctimas del Conflicto	77
Seguimiento metas e indicadores del PMI del punto 5	79
Balance Salvaguardas Específicas: SIVJRNR	85
Punto 6	89
Seguimiento metas e indicadores del PMI del punto 6	90
5. Reflexiones finales	94
5.1. Recomendaciones	97
Referencias	107



1. Introducción

En marzo de 2016, con el propósito de incidir en las negociaciones de paz entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP) que se llevaban a cabo en la Habana, Cuba, el Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano (CONPA), la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) y el Movimiento de Autoridades Indígenas del Sur Occidente (AISO) conformaron la Comisión Étnica para la Paz y la defensa de los Derechos Territoriales (Comisión Étnica). La Comisión, junto con la Coordinación Étnico Nacional de Paz (CENPAZ), logró incidir en el posicionamiento y posterior inclusión del enfoque étnico en la mesa de negociaciones, con la adopción del Capítulo Étnico en el punto 6 del Acuerdo Final. Este Capítulo provee el marco interpretativo general para garantizar la progresividad y salvaguarda de los derechos colectivos e individuales de las comunidades étnicas en tanto sujetos de especial protección, de acuerdo con la normatividad nacional e internacional, en materia de reconocimiento intercultural, consulta previa y políticas públicas.

Desde la firma del Acuerdo Final hace más de 5 años, CONPA hace seguimiento a la implementación del Capítulo Étnico y el enfoque étnico-racial con perspectiva de género, mujer, familia y generación con el propósito de evitar la regresividad de los derechos adquiridos por los pueblos y para garantizar su participación efectiva en los procesos de construcción de la paz desde los territorios. En este segundo informe de seguimiento a la implementación de CONPA, se retoma el método de semaforización de las metas trazadoras del Plan Marco de Implementación (PMI), aplicado en el primer informe. Se hace un balance de la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz con las FARC-EP del 2016, con corte al 15 de marzo

2022 - 5 años después la emisión del Comunicado Conjunto número 13, por la cual se creó la Instancia Especial de Alto Nivel con los Pueblos Étnicos (IEANPE). Así por ejemplo, se ha articulado con las distintas organizaciones afrocolombianas y procesos étnico-territoriales aproximadamente en el 70% del territorio nacional, ha desarrollado diálogos interculturales con organizaciones indígenas, y ha mantenido interlocución con el Gobierno nacional y los Gobiernos locales. El resultado demuestra la situación crítica en la que se encuentra la implementación del Capítulo y del enfoque transversal étnico del Acuerdo Final lo cual pone en riesgo la pervivencia física y cultural de los pueblos y comunidades étnicas en Colombia.

En primer lugar, no hay una implementación significativa del Capítulo Étnico en el sentido que no hay un impacto positivo en las vidas de las personas y las comunidades étnicas que se pueda atribuir a la implementación del Acuerdo de Paz. Las respuestas por parte del Gobierno nacional han sido insuficientes para garantizar los derechos, avanzar en las medidas diferenciales y cumplir con lo acordado políticamente en el Acuerdo de Paz. Y no se ha cumplido con las Salvaguardas Sustanciales del Capítulo Étnico. Este balance de la implementación parte de la premisa de que el propósito superior del Acuerdo Final y todos los esfuerzos para su implementación, es el fin del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera. En ese sentido, la crítica situación de seguridad y protección en los territorios étnicos es evidencia suficiente para constatar que no hay garantías de no repetición sino, por el contrario, que hay un escenario de regresividad en algunos de los derechos fundamentales, como el derecho a la vida, el derecho a la seguridad y protección, el derecho a la libre circulación y el acceso a medios de vida. También se alerta de regresividad en las otras salvaguardas sustanciales.

Incumplimiento con las Salvaguardas Sustanciales

La falta de cumplimiento de la Consulta Previa, Libre e Informada constituye uno de los principales cuellos de botella para la implementación del enfoque étnico. Además del incumplimiento de un derecho fundamental y de un compromiso ético tanto con las comunidades étnicas como con la sociedad en general y la comunidad internacional, no cumplir con la Consulta Previa constituye el des-

aprovechamiento de una oportunidad valiosa de diseñar normas, políticas, programas y proyectos mejor adaptados y acordes a las necesidades en los territorios. La consulta previa también puede servir para prevenir otras prácticas normativas violentas, como la invisibilización, la exclusión y la falta de reconocimiento de los pueblos étnicos. En ese sentido es importante recordar que la Consulta

Previa se entiende mejor como un proceso continuo de co-gobernanza, que permite la retroalimentación iterativa de los procesos de política pública en todos los niveles de gobierno.

El Capítulo Ético consagra el derecho a la Objeción Cultural, como una de las salvaguardas sustanciales, lo cual constituyó un hito histórico para las comunidades étnicas. No obstante, no se ha podido evidenciar algún avance sustancial alguna en esta materia. Si bien la Objeción Cultural tiene un carácter consuetudinario respaldado por la justicia propia de algunas comunidades, y ha sido justificado dentro del bloque de constitucionalidad y la normatividad internacional (PGN, 2021:614), el CONPA y la Comisión Étnica ha veni-

do resaltando la importancia de legislar la Objeción Cultural, con el fin de formalizar su incorporación en la normatividad colombiana y así hacer efectivo el compromiso con las comunidades étnicas en esta materia (ver por ejemplo, Comisión Étnica 2021:11; CONPA, 2020:40).

La incorporación de un enfoque étnico de género, mujer, familia y generación es otro hito significativo con el Capítulo Ético. El Capítulo Ético no especifica medidas concretas sino se trata de un enfoque que requiere de la transversalización efectiva a lo largo de todo el Acuerdo, incluyendo proyectos, programas y políticas así como la adaptación institucional y metodológica. Con la excepción del SIVJRN, no se ha podido evidenciar esfuerzos serios, bien pensados y suficientemente financiados, como para lograr una implementación efectiva de este enfoque. Esto se debe principalmente a cuatro factores que son interdependientes y en cierta medida, mutuamente reforzantes, identificados también por la IEANPE: el desarrollo conceptual, la capacitación técnica de las instituciones propias y externas, garantizar el acceso y uso de la información pública, así como la asignación presupuestal suficiente.

Las Salvaguarda sustanciales son “la parte vital y urgente de protección de los derechos de los Pueblos Étnicos por constituir la esencia del Capítulo Ético del Acuerdo Final de Paz” (IEANPE, 2022:18). Una lectura transversal desde la perspectiva étnico-racial requiere una comprensión profunda de estos principios rectores para la implementación de los seis puntos del acuerdo. Esto requiere un trabajo articulado con las comunidades étnicas, en particular la IEANPE, que fue constituida precisamente con el fin de aportar en la interpretación del acuerdo de paz con enfoque étnico.

El balance general del estado de cumplimiento de las salvaguardas sustanciales demuestra no solamente el incumplimiento con el Capítulo Ético del Acuerdo de paz sino también el incumplimiento de convenios internacionales firmados por Colombia, y por ende, el incumplimiento de la constitución del 1991.

El balance general del estado de cumplimiento de las salvaguardas sustanciales demuestra no solamente el incumplimiento con el Capítulo Ético del Acuerdo de paz sino también el incumplimiento de convenios internacionales firmados por Colombia

Alertas de regresividad en las metas del PMI

Con respecto al avance de las metas del PMI, se puede constatar que a los 5 años de implementación **no hay una sola meta con nivel de cumplimiento satisfactorio**. La tendencia general es de no cumplimiento o de avances limitados con retrasos, retrocesos y alertas de riesgo de regresividad en varios derechos fundamentales. Así, por ejemplo, se destaca la alerta por regresividad en el derecho a la consulta previa, los derechos territoriales, el derecho a la participación efectiva y la autonomía, así como el derecho al acceso y uso de la información como prerrequisito para el cumplimiento de todos los demás derechos. Tampoco hay garantías para la seguridad y protección de las comunidades, lo que a su vez impide el acceso a servicios y bienes básicos, incluyendo agua, alimentación y salud, y por ende, se ha puesto en riesgo la pervivencia física y cultural de los pueblos étnicos afectados.

Los pocos avances de los seis puntos del acuerdo han sido principalmente de carácter normativo, institucional, administrativo, de planeación o de gestión. Adicionalmente, estos avances han sido parciales, tardíos, sub financiados y sub ejecutados. Ejemplo de esto son instancias importantes como la IEANPE y los MEC, medidas claves como la subcuenta del fondo de tierras y los CTEP o la formulación participativa y la consulta del programa especial de armonización.

Según nuestro análisis, el poco avance en la implementación del Capítulo Étnico, se debe a la falta de voluntad política para cumplir con los compromisos con las comunidades y personas *racializadas* y *etnificadas*. Esto se refleja, no solamente en los discursos políticos racistas y excluyentes, sino también por medio de prácticas como la limitada asignación y ejecución presupuestal, la planeación y ejecución operativa o las prácticas administrativas

excluyentes que surgen de un racismo estructural y sistémico. Así por ejemplo, se ha evidenciado, la falta de datos o del acceso a datos debidamente desagregados, la manipulación de la información pública sobre el avance en la implementación, y la inflexibilidad de las entidades encargadas de la implementación ante las realidades territoriales. La falta de voluntad política real para la implementación efectiva del Capítulo Étnico, también se refleja en la desfinanciación y poca ejecución de los proyectos destinados para los pueblos étnicos

Los avances en punto 5 constituyen una excepción. El SIVJRN ha demostrado un compromiso genuino con transversalización del enfoque étnico y las entidades que componen ha trabajado para una representación equitativa, diversa y con la participación efectiva en todos los ámbitos y niveles de trabajo,

bien sea como Comisionadas y Magistradas, o como víctimas o compareciente. No obstante, su trabajo ha sido limitado por los problemas de financiación, la falta de garantías para seguridad y protección en los territorios, así como los obstáculos de la pandemia.

Ante la situación crítica en la cual se encuentra el estado de avance de la implementación del enfoque transversal étnico-racial con perspectiva de género, mujer, familia y generación, el CONPA



constata que el incumplimiento con las comunidades étnicas es un problema estructural y sistémico, y por ende requiere un replanteamiento esencial de cómo se ha venido trabajado para la implementación del Capítulo Étnico. Para aportar a ese fin, este informe concluye con cinco propuestas de compromisos nuevos entre el Gobierno Nacional, los pueblos étnicos y sus autoridades propios, así como la cooperación internacional y otros aliados:

1. Un nuevo compromiso político con la vida
2. Un nuevo compromiso político con el Capítulo Étnico
3. Un nuevo compromiso con las Salvaguardas Sustanciales
4. Un nuevo compromiso con las comunidades afrocolombianas, negras, palanqueras y raizales
5. Un nuevo compromiso con la tierra y el territorio

Este informe tiene 5 secciones, incluyendo esta introducción. En la segunda sección, se presenta la metodología utilizada para la construcción del informe. La tercera sección ofrece un balance general de la implementación de las 4 salvaguardas sustanciales del Capítulo Étnico: El principio de la no regresividad y acceso progresivo de los derechos, La Consulta Previa Libre e Informada, La Objeción Cultural y el enfoque de género, mujer, familia y generación. En la cuarta sección se identifica y analiza el nivel de cumplimiento de las metas trazadoras del PMI para cada punto del Acuerdo Final. En la quinta y última sección concluye con unas reflexiones del balance general de la implementación del Acuerdo Final y del PMI e desarrolla una serie de recomendaciones para las comunidades étnicas así como las instituciones responsables de la implementación del Capítulo Étnico, las entidades internacionales con mandatos de apoyar el proceso de paz en Colombia y el cumplimiento de los derechos de las comunidades étnicas, así como las comunidades étnicas sus autoridades propios y organizaciones representativas.



2. Metodología

Este informe da continuidad a la metodología desarrollada en el primer informe de seguimiento del Capítulo Étnico del CONPA. El objetivo principal del presente informe es presentar un balance general de la implementación de las metas trazadoras étnicas del Plan PMI desde una mirada étnico-racial con perspectiva de género, mujer, familia y generación. Los resultados de este balance son presentados por medio de la semaforización de las metas trazadoras. Además, ofrece un balance general del cumplimiento de las salvaguardas sustanciales del Capítulo Étnico así como las salvaguardas específicas no cubiertas por el PMI, como por ejemplo los compromisos relacionados con el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNRR).

Método: Herramientas de análisis y de recopilación de información

La información para la elaboración de este informe ha sido recolectada a través de entrevistas individuales semiestructuradas aplicadas a personas claves por su conocimiento sobre el proceso de implementación de los acuerdos. Las entrevistas fueron realizadas por los equipos territoriales de CONPA en los diferentes espacios de diálogo organizativo permanente entre el pueblo afrocolombiano, sus aliados y los mecanismos de garantías comprometidos a nivel nacional e internacional con el Acuerdo de Paz. Así, por ejemplo, se recogieron testimonios en Encuentros Territoriales en Chocó, Norte del Cauca, Buenaventura (Valle del Cauca), Córdoba y Cesar. Por medio de estos diálogos territoriales, se realizó de forma colaborativa un balance sobre la implementación de las diferentes medidas de los seis (6) puntos del Acuerdo Final de Paz, con énfasis en el PDET, los mecanismos de protección y el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS). Para garantizar

la inclusión del enfoque de género, mujer, familia y generación se generaron escenarios específicos para el intercambio de experiencias y conocimientos en relación con este enfoque interseccional.

La información recolectada en territorio ha sido complementada y contrastada con fuentes secundarias, como informes institucionales o de los actores responsables para el seguimiento y verificación.

Semaforización

La información recolectada fue organizada por punto del Acuerdo y luego sistematizada según las metas e indicadores del PMI y analizadas en clave de las salvaguardas del Capítulo Étnico y el enfoque transversal que allí se desprende. Los resultados son presentados por medio de una semaforización, con base en el principio de no regresividad y el acceso progresivo a los derechos especiales colectivos e individuales de las comunidades étnicas (CONPA, 2020:13). Los criterios de evaluación para la semaforización son especificados en la tabla 1.

Tabla 1. Resultados de la semaforización

Color	Criterio de evaluación
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

El análisis de la información recolectada y sistematizada identifica los rezagos y señala los cuellos de botella en la implementación. Esto, con el fin de aportar insumos para el avance de las políticas, la gestión y la ejecución de lo convenido con las comunidades étnicas en el Acuerdo Final.

El informe hace un balance de los primeros 5 años de implementación del Acuerdo Final (con corte a 15 de marzo del 2022), pero el análisis de los resultados hace énfasis en la situación actual y en las políticas del Gobierno de Iván Duque.

Recuadro: Reflexiones críticas de la metodología

La inclusión de las metas trazadoras en el PMI fue uno de los temas de discusión más álgidos durante las negociaciones con la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo (CSIVI), por lo que constituyó un avance importante. “Las metas trazadoras representan el cambio esperado en las vidas de las personas” (CONPA, 2020:12) y en ese sentido, se incluyeron en el PMI para asegurar el monitoreo y verificación del proceso y de sus impactos, más que los resultados operativos. Los indicadores, por su parte, fueron formulados como herramienta para medir el avance de dichas metas.

Si bien el PMI es una herramienta útil para el seguimiento y la verificación, es importante tener en cuenta sus limitaciones. El PMI fue el resultado de la negociación con el CSIVI, y por ende, se trata de un proceso político. Además, el PMI es una herramienta de gestión pública principalmente para la planeación, el seguimiento y el monitoreo de la implementación. Este doble carácter, político y de herramienta de gestión pública, se refleja en una serie de inconsistencias en la ‘operacionalización’ de las diferentes medidas del Acuerdo Final, y explica en parte muchas de las dificultades y los retos encontrados al hacer uso de estos indicadores. Han resultado particularmente poco aptos para el seguimiento territorial. Tal como señala la IEANPE, como parte de su crítica al Gobierno por su manejo de la información: “se preocupan más por evidenciar ‘lo que se ha hecho’ pero no sobre lo que está sucediendo en los territorios” (2021:8).

Otro limitante es que las herramientas actualmente usadas para la gestión pública generalmente están mal ajustadas para tareas complejas, como el seguimiento de un enfoque o perspectiva transversal. Esto también se traduce en una falta de acceso a información adecuada para el diseño de las políticas públicas diferenciadas, lo cual genera ciclos de invisibilización y exclusión. Finalmente, es importante recordar que el PMI no es comprensivo y el Acuerdo de Paz, leído desde la perspectiva étnica, incluye muchas más medidas específicas a lo largo de puntos del Acuerdo de lo que los indicadores étnicos permiten captar.

Ahora bien, independientemente de estas limitaciones, el PMI sigue siendo una herramienta útil para el seguimiento y verificación pues facilita la comparación, no sólo temporal sino también entre informes sacados por diferentes actores, tales como el Gobierno y el Componente Internacional de Verificación (CIV) o veedurías de la sociedad civil.



3. Balance general del cumplimiento de las salvaguardas sustanciales del Capítulo Étnico después cinco años de implementación

“Existe una ruptura cosmogónica y de carácter política constante, por ende, no se está respondiendo desde su quehacer a la finalidad de materializar los derechos fundamentales contemplados en esta salvaguarda sustancial del Capítulo Étnico” (IEANPE, nov. 2021)

Las Salvaguarda sustanciales son “la parte vital y urgente de protección de los derechos de los Pueblos Étnicos por constituir la esencia del Capítulo Étnico del Acuerdo Final de Paz” (IEANPE, 2022:18). Una lectura transversal desde la perspectiva étnico-racial requiere una comprensión profunda de estos principios rectores para la implementación de los seis puntos del acuerdo. Esto requiere un trabajo articulado con las comunidades étnicas, en particular la IEANPE, que fue constituida precisamente con el fin de aportar en la interpretación del acuerdo de paz con enfoque étnico.

El balance general del estado de cumplimiento de las salvaguardas sustanciales demuestra no solamente el incumplimiento con el Capítulo Ético del Acuerdo de paz sino también el incumplimiento de convenios internacionales firmados por Colombia, por ende, el incumplimiento de la constitución del 1991. Ahora bien, avances, especialmente en cuanto la objeción cultural y el enfoque de género, mujer, familia y generación, depende también del trabajo interno de las comunidades afrocolombianas, negras, palenqueras y raizales, pues son conceptos que cobra vida en la medida que son aplicados y utilizados. Requieren de la apropiación interna para así poder expresarse y aplicarse con claridad y autonomía en los espacios externos.

La no regresividad y acceso progresivo de los derechos

Este balance de la implementación parte de la premisa de que el propósito superior del Acuerdo Final y todos los esfuerzos para su implementación, es el fin del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera. En ese sentido, la crítica

situación de seguridad y protección en los territorios étnicos es evidencia suficiente para constatar que no hay garantías de no repetición sino, por el contrario, que hay un escenario de regresividad en algunos de los derechos fundamentales, como el derecho a la vida, el derecho a la seguridad y protección, el derecho a la libre circulación y el acceso a medios de vida.

El CONPA constató en agosto de 2021 que los diversos esfuerzos adelantados por el Gobierno en cuanto la implementación del Acuerdo de Paz, no han permitido al pueblo negro y afrocolombiano el disfrute de sus derechos como sujeto de especial protección. La reiterada y grave situación de violencia, desplazamiento y confinamiento que afecta a las comunidades en los territorios ancestrales y colectivos ocasionan la destrucción del tejido social y una intensa fractura comunitaria. El CONPA también resaltó que esta violencia sistemática tiene un impacto diferencial en las comunidades afrocolombianas y que constituye una limpieza étnica dado que ha puesto en riesgo la pervivencia cultural de la población negra al desplazar a los y las jóvenes de las comunidades a las ciudades para evitar el reclutamiento forzado o su utilización por parte de los grupos armados ilegales.

La situación de inseguridad y zozobra es particularmente grave en áreas mayoritariamente afrocolombianas, como el litoral Pacífico y el Caribe, es decir, en las zonas históricamente abandonadas por el Estado. En 2021, por ejemplo, 73.900 personas fueron desplazados forzosamente de sus territorios de origen según la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), lo cual constituye un aumento del 181% comparado con 2020 (OCHA, febrero 8, 2022). 53.159 o 72% de ellos permanecían en desplazamiento al final del año. La afectación desproporcional es marcada. 42% de la población desplazada se autoreconocen como afrocolombianas

o negras y 15% pertenecen a pueblos indígenas (Ibid.). Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), por otro lado, reportó que 99% de las 57.464 personas en 8 departamentos¹ o 15.152 familias víctimas del confinamiento en 2021 pertenecen a pueblos étnicos, 37% de ellas de las comunidades afrocolombianas o negras (febrero 15, 2022). 92% de las personas afectadas por el confinamiento se encuentran en el corredor pacífico ya que solo en Chocó, que se destaca también por la persistencia de los enfrentamientos que constituye el principal causante de los confinamientos, se concentra 73% de las familias confinadas (ACNUR, febrero 15, 2022). En Nariño por el otro lado, se ha visto un incremento muy marcado, de 1.285 personas afectadas en 2020 a 8.000 personas afectadas en 2021 (Ibid.)

El compromiso con la construcción de una paz estable y duradera va mucho más allá de poner fin a la violencia entre grupos armados y se relaciona con la primera salvaguarda sustancial del Capítulo Étnico: *el principio de la no regresividad y acceso progresivo de los derechos*. La falta de acceso progresivo para el cierre de brechas y la falta de medidas afirmativas para atender la discriminación histórica y estructural se refleja en el rezago de la implementación del enfoque étnico en comparación con la implementación general (Instituto Kroc, 2021:8). En el territorio, esto implica el padecimiento de la pobreza y mayores dificultades para acceder a servicios y derechos básicos como el agua, la alimentación y la salud². El Programa Mundial de Alimentos (PMA) alertaron del aumento con 6.8 puntos porcentuales en los niveles de pobreza en

2020 comparado con el año anterior, lo cual constituye el 42% de la población. 7.5 millones o 15% de ellos se encontraban en pobreza extrema. Así mismo, se reportó una inseguridad alimentaria del 52% de la población (PMA, octubre 2021). CEPAL ha estimado que la pobreza aumentó más en 2021 y a nivel regional se estima un retraso de 27 años en términos de pobreza lo cual afecta principalmente a las mujeres y a las comunidades étnicas (enero 22, 2022).

Incluso, como se evidencia más adelante en la comparación temporal de la semaforización, existe una tendencia de regresividad en los pocos avances logrados durante los primeros años de la implementación, especialmente en el punto 1, pero también en el punto 6, donde los retrocesos en el derecho al acceso y uso de la información tienen impactos significativos.

Para las víctimas del conflicto armado, la falta de acceso progresivo a los derechos no solo se evidencia en la ausencia de garantías para la no repetición, sino también en relación con la reparación integral y colectiva. No se ha logrado el cumplimiento de las políticas y planes ordenados en los autos 005 de 2009, 045 de 2012, 073 de 2014 y 266 de 2017. Tampoco se ha avanzado en la política de reparación integral, establecida en el Decreto Ley 4635 de 2011, que tiene un grado de implementación menor al 3% (CONPA, 20 de octubre, 2020

Derecho a la Consulta Previa Libre e Informada

La falta de cumplimiento de la Consulta Previa, Libre e Informada constituye uno de los principales cuellos de botella para la implementación del enfoque étnico. La Consulta Previa, es uno de los derechos más importantes para las comunidades étnicas, reconocido por ejemplo en el Convenio 169 de la OIT y es un prerrequisito para la incorpo-

¹ Antioquia, Arauca, Cauca, Chocó, Nariño, Putumayo, Risaralda y Valle del Cauca

² “En este sentido, el CONPA, mediante comunicación de urgencia remitida a la Corte Constitucional el 03 de marzo de 2021, ha manifestado la importancia de establecer una sesión para valorar la situación en el marco de la Sala de Seguimiento a la Sentencia T 025 de 2004 y sus respectivas órdenes de protección. La misiva fue respondida por esta Corporación el 29 de junio de 2021, a través del Auto 328 de 2021, por medio del cual se convocó a una sesión técnica entre el CONPA y la Corte Constitucional. Durante esta sesión, la Corte escuchó de primera mano a las redes territoriales étnicas de Consejos Comunitarios del Pacífico colombiano y a las organizaciones de base y red de Consejos Comunitarios del Caribe.” (CONPA, 20 de octubre, 2021)

ración del enfoque étnico para la implementación de cualquier medida administrativa, legislativa o proyecto público o privado, que pueda afectar su integridad cultural, social y económica (ver Sentencia SU123/18 de la Corte Constitucional). El Acuerdo Final también recalca la necesidad de la Consulta Previa de la implementación de cualquier medida dentro de los territorios colectivos, lo cual no quiere decir que este derecho sea limitado a las personas dentro de comunidades legalmente constituidas. Como destaca el STCIV, el incumplimiento de la Consulta Previa, libre e informada, “constituye además un riesgo de acción con daño, como han alertado actores claves como la CNTI, la Corte Constitucional o el Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (Corte Constitucional, 21 de mayo, 2021; CNTI, 24 de junio, 2021; CIDH, 4 de agosto de 2020)” (2022:3).

La Consulta Previa, además, garantiza el derecho a la participación de las personas y pueblos étnicos. En ese sentido, es muy preocupante que la falta del cumplimiento del debido proceso para la consulta previa haya generado alertas de regresividad a lo largo de los seis puntos del Acuerdo de Paz. Así, por ejemplo, ninguna de las normas fundamentales para la Reforma Rural Integral (RRI), aprobados por el mecanismo abreviado y temporal llamado Fast Track, fue consultada con los pueblos negros, afrocolombianos, palenqueros y raizales. Entre las normas fundamentales que no fueron consultados, están:

- ▶ Decreto-ley 902 de 2017 “Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras.”
- ▶ Decreto 870 de 2017 “Por el cual se establece el Pago por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación”
- ▶ Proyecto de Ley No. 242 de 2018 Cámara por la cual se regula el Sistema Nacional Catastral Multipropósito (Mensaje de urgencia)

- ▶ Decreto 893 de 2017 “Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET
- ▶ Proyecto de Acto Legislativo No. 05 de 2017 Por el cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2018-2022 y 2022-2026.

Varias normas que fueron presentadas pero no aprobadas en el Congreso, no habían sido consultadas. Incluso se presentaron algunas propuestas para regular este derecho fundamental, sin que las comunidades hayan sido consultadas (Verdad Abierta, agosto 9, 2018; CRIC, mayo 29, 2019).

De otro lado, la IEANPE también ha llamado la

atención sobre los riesgos derivados de las malas prácticas a nivel territorial con respecto al Mecanismo Especial de Consulta (MEC). Por ejemplo, la IEANPE observa “que pese a que la Corte Constitucional Sentencia C-730 de 2017 manifestó claramente que el Mecanismo Especial de Consulta, no excluye, sino que se adiciona a la Consulta y el

Consentimiento Previo, Libre e Informada /.../ las entidades del Gobierno Nacional, han querido usar este mecanismo abreviado como método general de consulta, para todo lo relacionado con el Acuerdo de Paz” (2021:12)

Ahora bien, además del incumplimiento de un derecho fundamental y de un compromiso ético tanto con las comunidades étnicas como con la sociedad en general y la comunidad internacional, no cumplir con la Consulta Previa constituye el desaprovechamiento de una oportunidad valiosa de diseñar normas, políticas, programas y proyectos mejor adaptados y acordes a las necesidades en los terri-

Es muy preocupante que la falta del cumplimiento del debido proceso para la consulta previa haya generado alertas de regresividad a lo largo de los seis puntos del Acuerdo de Paz

torios. De forma frecuente, las entidades responsables para la ejecución de los proyectos, planes y políticas para la implementación del Acuerdo solicitan apoyo para interpretar e implementar el enfoque étnico, pues sus marcos normativos son vagos y las instituciones usualmente no cuentan con la capacidad para interpretar sus mandatos desde una perspectiva étnica.

La consulta previa también puede servir para prevenir otras prácticas normativas violentas, como la invisibilización, la exclusión y la falta de reconocimiento de los pueblos étnicos. Las normas que han sido consultadas con las comunidades étnicas tienden a ser mucho más concretas sobre los compromisos con las comunidades y los alcances de la norma para atender sus derechos suelen ser más claros. Un análisis de 47 decretos, decretos leyes y actos legislativos aprobados durante el mecanismo abreviado y temporal, llamado Fast Track, indica que las normas consultadas ante la Mesa Permanente de Concertación (MPC) resultaron con un reconocimiento muy claro de las comunidades indígenas y sus derechos sobre las medidas diferenciales y afirmativas (Frost, 2020). Las comunidades afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras no fueron consultadas, salvo en el caso de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz.

Esta situación de invisibilización normativa se ve también reflejada en la diferencia entre las comunidades afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras, por un lado, y las comunidades indígenas, por el otro, con respecto al nivel de reconocimiento e inclusión en los procesos de construcción de las políticas públicas (Ibid.). Esta diferencia también se evidencia respecto de las medidas diferenciales, tales como la norma para el pago por servicios ambientales, los decretos que regulan la educación

rural y, en los PDET, cuando se incluyen descripciones detalladas de las medidas diferenciales para las comunidades indígenas y se reconoce la autonomía de sus Autoridades Tradicionales. Este no es el caso para las comunidades afrocolombianas, que no han sido consultadas, y, por ende, resultan invisibilizadas y sin medidas diferenciales (Ibid.).

Es importante recordar que la Consulta Previa se entiende mejor como un proceso continuo de co-gobernanza, que permite la retroalimentación iterativa de los procesos de política pública en todos los niveles de gobierno. En tanto es una función básica de un Estado pluriétnico como el colombiano (Artículo 7 de la Constitución), requiere de un presupuesto anual básico, ajustado según necesidades particulares. Este fue el caso de la pandemia del COVID-19, durante la que se reveló la falta de comprensión básica sobre los procesos deliberativos y democráticos tradicionales de las comunidades étnicas, así como de las realidades territoriales en términos del acceso a servicios básicos como la electricidad y el internet, que son necesarios para la virtualización de los procesos de participación y autonomía política (ver por ejemplo PGN, abril 16, 2020; Info Amazonía, abril 15, 2019).

Independientemente de la implementación del Acuerdo Final, el Ministerio del Interior tiene la responsabilidad de hacer efectivo el derecho a la Consulta Previa. Esta responsabilidad está reforzada en el Capítulo Étnico en relación con la implementación del Acuerdo Final. Sin embargo, no se está cumpliendo con este mandato y hay un retroceso marcado desde el inicio del Gobierno Duque, aunque es importante mencionar que desde la administración anterior este Ministerio hubiera podido avanzar de forma más decidida para garantizar este derecho fundamental.

La Objeción Cultural

El Capítulo Etnico consagra el derecho a la Objeción Cultural, como una de las salvaguardas sustanciales, lo cual constituyó un hito histórico para las comunidades étnicas. La Objeción Cultural fue propuesta por Taita Lorenzo Muelas Hurtado del pueblo Misak durante la reforma constitucional de 1991. Fue propuesto como un mecanismo de último recurso para “toda decisión referente a los proyectos, planes de desarrollo o de explotación de los recursos naturales y del subsuelo que se encuentre en sus resguardos y territorios tradicionales /.../ de no llegar a un acuerdo con el Estado” (IEANPE, 2022:42).

Esta idea de la objeción cultural como una acción de último recurso en clave del derecho fundamental de la autonomía de los pueblos, igualmente hace eco en el informe de la Procuraduría: “La objeción cultural se asume como forma radical de ejercicio de su autonomía y autodeterminación cuando los pueblos han agotado los recursos normativos y constitucionales de participación y toma de decisiones para la garantía de sus derechos y protección de su integralidad” (PGN, agosto, 2021:614). Gloria Amparo Rodríguez lo expresó como “la posibilidad que tienen los pueblos indígenas y las comunidades locales de oponerse al acceso de sus conocimientos y prácticas tradicionales o de restringir el acceso a ellos” (Rodríguez, Gloria Amparo, 2005).

Ahora bien, como resalta la IEANPE, “La objeción cultural es un derecho autónomo, no dependiente de otro derecho o situación determinada” (2022:43). En el informe anterior destacamos que

la objeción cultural es también un derecho que salvaguarda el respeto por “una opción propia de presente y futuro representada en los planes de buen vivir construidos en los territorios” (Machado Mosquera, Marilyn, et al., 2018). También la Procuraduría resalta este posible impacto positivo que puede tener en cuanto el goce efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales, “en particular de los derechos a la propiedad intelectual y privatización del conocimiento colectivo, que podrían estar afectados por políticas, intereses y decisiones del Estado o los gobiernos, especialmente en materia de desarrollo económico” (PGN, agosto, 2021:614).

Si bien la Objeción Cultural tiene un carácter consuetudinario respaldado por la justicia propia de algunas comunidades, y ha sido justificado dentro del bloque de constitucionalidad y la normatividad internacional (PGN, 2021:614), CONPA y la Comisión Étnica ha venido resaltando la importancia de legislar la Objeción Cultural, con el fin de formalizar su incorporación en la normatividad colombiana y así hacer efectivo el compromiso con las comunidades étnicas en esta materia (ver por ejemplo, Comisión Étnica 2021:11; CONPA, 2020:40).

También la IEANPE propone un desarrollo jurídico de una normativa incluyendo “instrumentos, medidas y mecanismos para que estos puedan oponerse, rechazar e impedir que se les impongan políticas, planes, programas, proyectos y acciones que atenten contra sus derechos y pervivencia como pueblos” (IEANPE, 2022:44). Una propuesta fue presentada por la MPC, en abril de 2017, en el marco del procedimiento temporal y abreviado llamado *Fast Track*, y según lo acordado con el Gobierno. No obstante, esta propuesta fue “desestimada o ignorada” por el Gobierno de ese entonces (ibid.).

Avances conceptuales de la Objeción Cultural

Propuesta definición del Derecho a la Objeción Cultural propuesto por la MPC

Objeción cultural. Los Pueblos Indígenas ejercerán su derecho irrenunciable a la objeción cultural, debidamente argumentada y con las garantías legales para oponerse, rechazar, negar o impedir que se le apliquen políticas, planes, programas, proyectos y toda clase de actos y acciones que pongan en riesgo su existencia como pueblos, su identidad cultural, territorio, autonomía, autodeterminación, gobierno propio, planes de vida y en general, a todo aquello que vulnere o pueda vulnerar su ley de origen, derecho mayor o derecho propio y sus derechos colectivos y fundamentales.

Principios

- Es un derecho fundamental
- Es un derecho autónomo
- Es irrenunciable
- Es de rango constitucional
- Su aplicación parte de la armonía y equilibrio con la naturaleza
- Protege la pervivencia de los pueblos y territorios étnicos

Fuente: IEANPE. 2022. Informe Especial de Seguimiento: 5 años del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz. p. 43

El enfoque transversal étnico-racial de género, mujer familia y generación

“La intersección del racismo y el sexismo es un factor en las vidas de las mujeres negras en formas que no pueden capturarse por completo analizando por separado las dimensiones de raza o género de dichas experiencias” (Crenshaw, 1991, citado en el IV informe de la Instancia de Género, 2020: 208 y en IEANPE, 2022:).

La incorporación de un enfoque étnico de género, mujer, familia y generación es otro hito significativo con el Capítulo Étnico. Este enfoque interseccional busca poner en el centro el análisis la violencia estructural y sistémica contra las mujeres que simultáneamente “incorporan cuestiones relacionadas con el género, la clase, la etnia y la raza; así como violencias derivadas de la continuidad del machismo, el patriarcado y el racismo, junto a otros factores de opresión que persisten desde la colonia en la sociedad colombiana incluso, de manera lamentable, en los Pueblos Étnicos” (IEANPE, 2022:19). Según la STCIV “el enfoque de GMFG implica una mirada interseccional en la interpretación del A.F. que permite identificar con mayor precisión la afectación diferencial del conflicto en las personas y, así, diseñar medidas con mayor precisión e impacto.” (2021:11). Por ende, este enfoque nos permite visibilizar tanto los impactos individuales

y colectivos como los impactos materiales e inmateriales de estas violencias históricas y sistémicas, tomando en cuenta también la variación temporal, espacial, y cultural.

Si bien son conceptos concebidos inseparables, vale la pena resaltar que el enfoque va más allá del enfoque de género y los derechos de la mujer. La inclusión de las nociones ‘familia y generación’ permite articular “el enfoque de género y mujer con consideraciones relacionadas con las diversas formas de organización familiar de los pueblos y co-

munidades étnicas, así como con los ciclos de vida de las mujeres y hombres de dichos pueblos, en armonía con el territorio” (STCIV, 2021:11). Más de 35% de las comunidades étnicas en Colombia son nómadas o seminómadas, por ejemplo, y requieren medidas diferenciales para proteger su pervivencia cultural (Valbuena, febrero, 2021).

Por otro lado, nos permite ver con mayor claridad los aspectos colectivos, generacionales y culturales de la violencia de género, mujer, familia y generación. La STCIV, por ejemplo, lo han resumido de la siguiente forma:

“El enfoque también ayuda a comprender los conceptos de buen vivir y armonía territorial, lo que implica entender el cuerpo de la mujer como el primer territorio que da vida y garantiza la pervivencia de la comunidad, así como el papel de la mujer que cría, educa y cuida, en mayor o menor medida según las normas en cada comunidad y pueblo. Por tanto, la mujer es la que garantiza la transferencia generacional de las prácticas y costumbres ancestrales, incluyendo la lengua propia. En muchas comunidades étnicas la mujer también es la encargada de la tulpá, la chagra o el equivalente a la huerta familiar o comunitaria. Es decir, la mujer es la encargada de la economía propia” (2021:11)

La perspectiva generacional también nos permite analizar los impactos generacionales del conflicto armado, la colonización, la esclavitud y la exclusión y discriminación histórica y estructural.

El Capítulo Étnico no especifica medidas concretas para la implementación del enfoque de género, mujer, familia y generación, sino se trata de un enfoque que requiere de la transversalización efectiva a lo largo de todo el Acuerdo, incluyendo proyectos, programas y políticas así como la adaptación institucional y metodológica. Citando a la instancia de las Mujeres, la IEANPE comenta que “la transversalización de este enfoque implica incorporar en todos los planes, programas, proyectos y acciones al menos tres dimensiones: la redistribución económica, el reconocimiento cultural y la representación política” (2022).

No obstante, como han venido alertando las mujeres indígenas y afrocolombianas desde el inicio de la implementación, con la excepción del SIVJRR, no se ha podido evidenciar esfuerzos serios, bien pensados y suficientemente financiados, como para lograr una implementación efectiva de este enfoque. Esto se debe principalmente a cuatro factores que son interdependientes y en cierta medida, mutuamente reforzantes, identificados también por la IEANPE:

A. Desarrollo conceptual

En primer lugar, hay lo que en la IEANPE se llama “vacío y desconexión en la concepción de la salvaguarda” (2022:38). Si bien el enfoque de género, mujer, familia y generación es un enfoque que las mujeres han caminado desde los territorios (IEANPE, 2022:38), hay varias iniciativas propias de recoger y tejer conjuntamente el contenido de este

concepto (por ejemplo Mujeres Volviendo Juntas a la Raíz, 2020), estos avances aún no se han traducido en cambios materiales en las vidas de las mujeres y disidencias sexuales dentro de las comunidades étnicas, ni se refleja en alguna adaptación institucional o metodológico significativo dentro de las entidades encargadas de la implementación del Capítulo Étnico y su seguimiento.



Más allá de un problema conceptual, esto se traduce a un problema operacional para la gestión de la política pública, la implementación y seguimiento del Acuerdo Final, que se refleja en la capacidad institucional, la gestión de información y finalmente la asignación presupuestal. Sin embargo, como afirma la IEANPE, “ninguno de los informes del Gobierno Nacional reporta el cumplimiento de unos criterios claros que compongan este enfoque; a la par, no se convocan los escenarios y las instancias para indagar sobre su comprensión.”(IEANPE, 2022:8)

Ahora bien, y tal como sugiere la IEANPE con su listado de indagatorios para cada entidad encargada de la implementación y su seguimiento, puede resultar más útil entender este enfoque como una forma de trabajar y una serie de prácticas que permite realmente ejercer el enfoque, más allá de su encasillada dentro del sistema de información institucional actual.

B. Capacidad técnica - propio y de las instituciones externas

Más allá de un concepto operativo para la gestión de la política pública y la implementación del Acuerdo Final, es necesario que las entidades encargadas tengan la capacidad técnica y humana necesaria para poner en práctica una transversalización efectiva.

Actualmente no se cuenta con esa capacidad institucional. La IEANPE alerta en particular sobre la desarticulación institucional, la debilidad a nivel territorial, falta de acceso a la información pública, falta de garantías para la participación efectiva de las mujeres, especialmente de las zonas más remotas (2022). Hay también un desconocimiento de las prácticas propias de las comunidades y la gran variedad cultural que existe, también a nivel subregional.

También dentro de las estructuras políticas y comunitarias propias hay un gran vacío que se requiere atender por medio del fortalecimiento de los liderazgos femeninos y sus organizaciones. Es importante reconocer que existe un debate vivo

dentro del movimiento de las mujeres étnicas, sobre el alcance del enfoque de género, mujer, familia, y generación. Así por ejemplo, la STCIV cita una lideresa entrevistado en Buenaventura: “Muchas de las mujeres del movimiento negro feminista no estamos de acuerdo con este enfoque de familia, esto hay que cuestionarlo, es un enfoque que todavía está en construcción en el pacífico medio” (2022:11).

El SIVJRNRR es una excepción, en el sentido que haya hecho un esfuerzo notable, desde sus inicios, y acorde a su mandato, ha buscado la transversalización étnica-racial, y de género, mujer, familia y generación. Esto se ha visto reflejado en la estructura organizacional, así como la composición del talento humano, incluyendo a puestos altos de mucha influencia y visibilidad. No obstante, falta aún mucho trabajo para hacer efectivos las ambiciones altas en este sentido, y depende en gran medida de los dos siguientes factores.

C. Acceso y uso de la información

La transversalización efectiva del enfoque de género, mujer, familia y generación, también requiere de la producción de información pública, datos, diagnósticos etcétera, de alta calidad, que permite hacer propuestas de trabajo y acciones. Esta información también debe estar accesible para la sociedad civil para garantizar transparencia y facilitar veeduría y control ciudadana de los recursos públicos.

Actualmente no hay información pertinente sobre el avance en la implementación de este enfoque. A pesar de haber sido incluido en varios indicadores del PMI, este enfoque es generalmente ignorado. En algunos casos, el Gobierno ha presentado información sobre resultados desvinculados al enfoque de género, mujer, familia y generación y carente

de análisis crítico, reflexivo y propositivo (IEANPE, 2022: 41; CPEC, 2021). La STCIV constata que “la falta de información pública con datos específicos, precisos y desagregados es uno de los principales retos para el monitoreo y seguimiento y para el desarrollo de políticas específicas para la implementación del enfoque de GMFG” (2021:12)

Ahora bien, y como lo resalta la IEANPE, es necesario ir más allá de solo incluir una serie de datos desagregados determinados e indicadores de gestión cuantitativos. “Reducir el enfoque de género a la comprensión binaria sexo/género/edad, es decir, limitado al dato demográfico poblacional clasificado por la variable sexo y edad no contribuye a los avances en la política” (IEANPE, 2021:8). Esto sugiere la necesidad de desarrollar nuevas herramientas de gestión de política pública, que mejor se ajusten a las realidades sobre las cuales busca injerir. En ese sentido la IEANPE consta que el Gobierno pareciera más interesado en reportar sobre “lo que se ha hecho” no sobre lo que realmente está pasando en el territorio. (IEANPE, 2021:8)

D. Asignación presupuestal

Finalmente, se impide la implementación efectiva del enfoque de género, mujer, familia y generación por la falta de asignación presupuestal suficiente (Ibid). Esto se ve reflejado, en el alcance territorial de la implementación que tiende afectar especialmente a las mujeres en las zonas más remotas del país, donde el simple costo de transporte, se vuelve un obstáculo decisorio para la participación. Es necesario desarrollar un trazador presupuestal “claro e idóneo” que permita el seguimiento de la ejecución financiera correspondiente a la implementación del enfoque de género, mujer, familia y generación (CGR, 2021; PGN, 2021; STCIV, 2021).



4. Verificación del cumplimiento de las metas trazadoras del Plan Marco de Implementación (PMI)

El PMI fue contemplado en el Acuerdo Final para permitir la operacionalización de los diferentes compromisos del Acuerdo Final, el diseño de política pública para su implementación, así como para facilitar el seguimiento, control y evaluación de la política de paz. El PMI incluye un capítulo étnico con 42 metas y 97 indicadores específicos. Estos indicadores fueron el resultado de la negociación entre la IEANPE ampliada y la CSIVI entre julio y diciembre de 2017 (DNP, 2017a:165f). No obstante, algunos indicadores del punto 3 no cuentan con meta trazadora, y en punto dos hay una sola meta para varios temas centrales que requiere un seguimiento más detenido. En este sentido, en este informe se ha agrupado algunas metas y creado algunos sub-metas, para un total de 33 metas (y 6 subtemas) que específicamente concierne a las comunidades afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras. Así, por ejemplo, hay tres metas en el PMI que concierne específicamente a las comunidades rrom, y no son tratados en este informe.

La tabla del Anexo 1 contiene la semaforización de todas las metas étnicas del Acuerdo Final y compara los resultados del balance de la implementación en 2020 con el balance realizado en 2022. A los 5 años de implementación no hay una sola meta con nivel de cumplimiento satisfactorio. La tendencia general es de no cumplimiento o de avances limitados con retrasos, retrocesos y alertas de riesgo de regresividad en varios derechos fundamentales. Así, por ejemplo, se destaca la alerta por regresividad en el derecho a la consulta previa, los derechos territoriales, el derecho a la participación efectiva y la autonomía, así como el derecho al acceso y uso de la información como prerrequisito para el cumplimiento de todos los demás derechos. Tampoco hay garantías para la seguridad y protección de las comunidades, lo que a su vez impide el acceso a servicios y bienes básicos, incluyendo agua,

alimentación y salud, y por ende, se ha puesto en riesgo la pervivencia física y cultural de los pueblos étnicos afectados.

Punto 1 Reforma Rural Integral

El punto 1 del Acuerdo apunta a la transformación estructural del campo y al uso adecuado de la tierra de acuerdo con su vocación, así como a la formalización, restitución y distribución equitativa “garantizando el acceso progresivo a la propiedad rural /.../ en particular a las mujeres rurales y la población más vulnerable /.../ en cumplimiento de su función social” (Mesa de Conversaciones, abril de 2017:10). Con este fin, el Acuerdo plantea una Reforma Rural Integral, que adicionalmente al acceso y uso de la tierra, contempla estímulos y seguros financieros para el pequeño campesino, planes nacionales para la provisión de bienes y servicios públicos, incluyendo el apoyo y la promoción de la economía campesina, familiar y comunitaria.

En relación con las medidas contempladas para cumplir con estas metas de largo plazo, el Capítulo Étnico destaca la protección de los derechos a:

- ▶ La perspectiva étnica y cultural, como la integralidad de la territorialidad y sus dimensiones culturales y espirituales.
- ▶ La propiedad colectiva y la protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente.
- ▶ ¡ protección reforzada a los pueblos en riesgo de extinción y sus planes de salvaguardas.
- ▶ La participación de los pueblos étnicos, sus representantes y organizaciones en la creación de mecanismos de resolución de conflictos sobre el acceso y uso de la tierra, incluyendo mecanismos para la producción alimentaria.

Estos compromisos y garantías se ven reflejados en el PMI en 8 metas trazadoras específicas para las comunidades afrocolombianas³.

El balance general es alarmante. Hay riesgo de regresividad en cinco de ocho metas. No avanza la implementación de los mecanismos de resolución de conflictos territoriales y con relación a los PDET y la implementación de los Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) se ha evidenciado un estancamiento en el proceso de priorización y planeación, que no permite avanzar. También con relación a la meta de excluir del plan nacional de zonificación ambiental, la cual se consideraba cumplida en 2020, se registra un retroceso en la implementación debido a las alertas expresadas por la IEANPE y la CNTI, con respecto a la falta de garantías para el acceso y uso de la información que permite el seguimiento del cumplimiento de este compromiso (IEANPE, 2022:61).

Tabla 2 Semáforo Punto 1

Semáforo Punto 1			
No.	Meta	2020	2022
1	Acceso equitativo al Fondo Tierras para el goce efectivo de los derechos territoriales	Rojo	Rojo
2	Trámite agilizado de solicitudes tierras colectivas	Rojo	Rojo
3	Resolución conflictos territoriales	Naranja	Naranja
4	Participación Catastro Multipropósito	Naranja	Rojo
5	Exclusión del plan nacional de zonificación ambiental	Verde	Amarelo
6	Enfoque y participación en planes del RRI	Naranja	Rojo

³ El PMI cuenta con dos metas para el Catastro Multipropósito y el Sistema de Información correspondiente. Acá están tratado como una sola meta. El PMI también incluye una meta específica para la comunidades Rrom, que no se incluye en este informe.

7	Concertación y consulta de los PDET acorde a planes de desarrollos propios y con enfoque reparador	Naranja	Naranja
8	Concertación e implementación PAI	Naranja	Rojo

Fuente: Elaboración Propia

La semaforización comparada, entre el informe de CONPA de 2020 y el actual, indica que la situación para las comunidades étnicas en términos del derecho al desarrollo integral, incluyendo el acceso y uso de la tierra, ha empeorado. A pesar de las salvaguardas incluidas en el Capítulo Étnico, se ha venido alertando sobre los riesgos de regresividad, especialmente en lo que concierne a la implementación de la Reforma Rural Integral (RRI). Hay alerta de regresividad en 5 de 9 metas, comparado con 2 en 2020. Además, la STCIV ha alertado que el rezago en la implementación es aún mayor para las comunidades afrocolombianas, negras, palenqueras y raizales y para el pueblo Rrom (2022:2).

Algunas excepciones tienen que ver con avances en la regularización de territorios indígenas con títulos republicanos o coloniales y la creación de la subcuenta étnica del Fondo de Tierras. No obstante, son avances que aún no han tenido impacto efectivo y positivo en las vidas de las personas indígenas (CNTI, mayo 2021), y el Decreto 1824 de 2020⁴, solo menciona los pueblos negros en las consideraciones, más no en el texto sustancial del Decreto, y el pueblo Rrom no está mencionado.

Ninguna de las normas fundamentales para la RRI, aprobadas por el mecanismo abreviada y temporal, llamado Fast Track, fueron consultadas con los pueblos negros, afrocolombianos, palenqueros

⁴ “Por el cual se adiciona el Capítulo 6 al Título 7 de la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015 “Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo agropecuario, pesquero y de desarrollo rural”, para la clarificación de la vigencia legal de los títulos de origen colonial o republicano de los resguardos indígenas.

y raizales. Ejemplos de normas fundamentales no consultadas son:

- ▶ Decreto-ley 902 de 2017 “Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras.”
- ▶ Decreto 870 de 2017 “Por el cual se establece el Pago por Servicios Ambientales y otro incentivos a la conservación”
- ▶ Proyecto de Ley No. 242 de 2018 Cámara por la cual se regula el Sistema Nacional Catastral Multipropósito (Mensaje de urgencia)
- ▶ Decreto 893 de 2017 “Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET
- ▶ Proyecto de Acto Legislativo No. 05 de 2017 Por el cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2018-2022 y 2022-2026.

Otro problema estructural del cual varios actores claves como la IEANPE, la CNTI y las entidades de control y verificación han venido alertado de forma reiterada, es la ausencia de información transparente y confiable sobre los avances del punto 1, especialmente en relación con el derecho a la tierra y al territorio (IEANPE. 2021:9; CNTI, mayo de 2021, p. 69; CGR, 2020; PGN, 2020; STCVI, 2022:12).

Existe la necesidad de agilizar el trámite de solicitudes para la Constitución, Ampliación y Titulación Colectiva del acceso a tierras por parte de la ANT. También es necesario garantizar el derecho a la Consulta Previa y la participación efectiva en el desarrollo y ejecución

del Catastro Multipropósito, así como de las medidas para la resolución de conflictos interétnicos sobre el acceso y el uso de la tierra” (CONPA, 20 de octubre, 2021).

El balance realizado evidencia una serie de estrategias de dilatación y manipulación de los resultados de la implementación de los PDET. La tendencia general reportada de los diferentes territorios es que no han habido avances sustanciales desde la formulación de los PATR. Desde ese entonces se han realizado varios procesos paralelos de priorización y planeación de las medidas étnicas sin que esto se haya traducido en proyectos que logren transformar el territorio y mejorar las vidas de las personas. La consolidación de los MEC ha sido tardía, su rol es confuso, y en algunos casos ha causado tensiones y conflictos por falta de sensibilidad ante los contextos locales. Otra estrategia de dilatación es la falta de asignación presupuestal suficiente para la ejecución de las iniciativas étnicas dispuestas en los PATR.

Con respecto a los Planes Sectoriales para la Reforma Rural Integral, se constata con preocupación

que ninguno ha sido consultado o contado con una participación efectiva de las organizaciones representativas de las comunidades afrocolombianas. También se alerta sobre el riesgo de regresividad en el desarrollo del Catastro Multipropósito.

Haciendo eco a las recomendaciones de la IEANPE (2021:11), se considera necesario que el Gobierno y las diferentes entidades responsables para la implementación adelanten un trabajo, mano a mano

con las instancias propias de las comunidades, para el fortalecimiento de capacidades institucionales y el desarrollo de un plan de acción urgente ante la crítica situación.

La tendencia general reportada de los diferentes territorios es que no han habido avances sustanciales desde la formulación de los PATR.

Seguimiento a las metas e indicadores del PMI para el Punto 1

Meta 1: Acceso a tierras colectivas por medio del Fondo de Tierras

El Fondo de Tierras generalmente se considera como unas de las medidas más importantes para atender la distribución inequitativa de la tierra y cumplirle a las comunidades étnicas, mientras que la creación de la subcuenta étnica sigue siendo resaltado como uno de los avances principales en la implementación del enfoque étnico en el punto 1. Esto, a pesar de que inicialmente se excluía a las comunidades afrocolombianas y rrom, pese a que sigue pendiente su reglamentación y puesta en marcha (STCIV, 2022:19).

Es difícil encontrar datos coherentes sobre los avances en el Acceso a tierras colectivas por medio del Fondo de Tierras, como lo han alertado varios actores claves (ver por ejemplo IEANPE, 2022:56f; STCIV, 2022; PGN, 2021). Según la contraloría “se carece de transparencia y publicidad en el reporte de los indicadores de esta meta, dado que no se encuentra aprobada su ficha técnica en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO), luego de cuatro años de expedición del PMI” (CGR, 2021:215).

Han habido avances en la formalización, constitución, ampliación y saneamiento de los territorios colectivos no constituidos por medio de la subcuenta administrativa. La mayoría de estas tierras corresponden a los trámites agilizados de las solicitudes de tierras colectivas previas al 2017 (IEANPE, 2022:56. Según la Procuraduría, hasta 96% de la tierra reportada como entregada por la ANT corresponden a procesos iniciados y culminados previo a la firma del acuerdo (PGN, 2021a:18). Es en ese sentido interesante notar que del total

de hectáreas entregadas por el Fondo de Tierras 98% corresponde a procedimientos étnicos (PGN, 2021:81). Esto sugiere que el Gobierno utiliza los avances en la subsanación de los compromisos atrasados con las comunidades étnicas, para inflar los resultados de la gestión del Fondo de Tierras.

La ANT reportó como avances entre enero de 2020 y marzo de 2021 la expedición de 10 resoluciones de titulación colectiva, correspondientes a 1.945,83 hectáreas en Cauca, Magdalena y Putumayo. Las cifras correspondientes para los pueblos indígenas son 22 procesos de constitución, (15) ampliación y (7) de resguardos indígenas, que suman 197.411,26 hectáreas (CGR, 2021:215).

La no expedición del Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad incide en el rezago existente y en la poca claridad sobre las metas y su cumplimiento (Ibid.).

Tabla 3. Solicitudes de formalización, constitución, ampliación y saneamiento de los territorios colectivos antes y después 2017

Solicitudes de formalización, constitución, ampliación y saneamiento de los territorios colectivos antes y después 2017 (corte 31 de diciembre 2020)		
	Territorios Consejos Comunitarios	Resguardos Indígenas
Solicitudes radicadas antes del 31 diciembre 2017	264 (70%)	738 (73%)
Solicitudes radicadas después del 31 diciembre 2017	113 (30%)	273 (27%)
Total	377	1011

Fuente: Elaboración propia

El punto 1 del Acuerdo también contempla otros mecanismos para la compra de tierra, como por ejemplo subsidios y créditos especiales. Si bien el PMI solo incluye un indicador específico para el acceso a subsidios integrales del pueblo Rrom, es de esperar que las comunidades étnicas y las personas negras, afrocolombianas, palenqueras,

raizales así como las indígenas, también gozarán de estos beneficios.

El Decreto 1330 del 2020 reglamenta los Subsidios Integrales de Acceso a Tierra (SIAT)⁵ y la articulación entre la ANT y la Agencia de Desarrollo Rural para su ejecución. No obstante, no tiene mención alguna del enfoque étnico o un enfoque diferencial. La norma tampoco ha sido consultada ni socializada con las comunidades (IEANPE, 2022:58f). Según Franco Mesa y Valencia-Herrera, del Observatorio de Tierras de la Universidad del Rosario, no hay una sola hectárea comparada con el SIAT, con corte a noviembre de 2021, no “es posible afirmar que se haya entregado subsidio alguno”, esto debido al acceso a información oportuna (20 de marzo, 2022).

El Gobierno reporta la entrega de subsidios a 489 familias y la compra de un total de 4067 hectáreas distribuidas en 25 departamentos por el valor de 29.180 millones de pesos, por medio de los programas Subsidio Integral de Reforma Agraria (SIRA)⁶ y Subsidio Integral Directo de Reforma Agraria (SIDRA)⁷, que son subsidios establecidos previo al Acuerdo Final.

Adicionalmente, se desconoce si entre los beneficiarios de estos subsidios se encuentran población afrocolombiana (IEANPE, 2022:58).

5 Subsidio Integral de Acceso a Tierra; aporte estatal no reembolsable, que podrá cubrir hasta el cien por ciento (100%) del valor de la tierra y/o de los requerimientos financieros para el establecimiento del proyecto productivo para los sujetos de que tratan los artículos 4 y 5 del Decreto 902 de 2017. (UPRA, 2020:5)

6 Subsidio Integral de Reforma Agraria, establecido en el artículo 20 de la Ley 160 de 1994, modificado por el artículo 101 de la Ley 1753 de 2015, con el Acuerdo No. 5 de 2016. (UPRA, 2020:5)

7 Subsidio Integral Directo de Reforma Agraria, programa regulado por el Acuerdo No. 310 de 2013; expedido por el Consejo Directivo del INCODER liquidado, cuyo fundamento se establece en el marco del artículo No. 63 de la Ley 1450 de 2011 como excepcionalidad en su adjudicación. (UPRA, 2020:5)

De igual forma, las Líneas Especiales de Crédito (LEC), con y sin subsidio para compra de tierras, creada por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA) (Resolución n.º 04 del 8 de mayo de 2019) y gestionado por Finagro con recursos destinados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), tampoco hace mención alguna del enfoque étnico-racial ni contempla medidas diferenciales o afirmativas. La contraloría reporta “avances mínimos”, pero no se cuenta con los datos lo suficientemente detallados para conocer si hay eventuales beneficiarios que pertenecen a los pueblos étnicos (CGR, 2021:82).

La contraloría también afirma que las LEC cuentan con “condiciones especiales para los pequeños productores, jóvenes rurales, comunidades negras, mujeres de bajos ingresos, víctimas del conflicto armado, población desplazada, reinsertada y reincorporada, aquella que ejecute programas de desarrollo alternativo, pequeños productores de ZRC y esquemas asociativos” pero también que la inscripción en el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO) es un prerrequisito (CGR, 2021:81). En la medida que no se haya cumplido con la incorporación del Módulo Étnico en el RESO, ni aprobado el Formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento (FISO), esto constituye un impedimento para que las comunidades afrocolombianas puedan acceder de forma efectiva a la tierra por medio de los mecanismos creados por el Acuerdo Final para este fin (CGN, 2021:215). También hay una debilidad en el enfoque de género y hasta el 2021 solo han beneficiado 3 mujeres de los LEC por ejemplo (Ibid:235)

Finalmente, con respecto a Ley 1900 de 2018 que establece criterio de equidad de género en la adjudicación de las tierras baldías, vivienda rural, y proyectos productivos, tampoco incluye el enfoque étnico-racial ni contempla medidas diferenciales o afirmativas. La presencia de comunidades indígenas es mencionada únicamente como un limitante para las adjudicaciones de baldíos salvo en el caso de la constitución de resguardos indígenas. Ninguno

na salvedad parecida es incluida para proteger a las comunidades afrocolombianas, negras, raizales, o palenqueras.

En luz de los pocos avances, es preocupante que el Fondo de Tierras no cuenta con recursos financieros para la compra de tierras o para subsidios y la línea especial de crédito para compra de tierras presenta mínimas ejecutorias (IEANPE, 2022:58). Tampoco hay tierra accesible en el Fondo de Tierras, bien sea para entrega gratuita o para la compra subsidiada o con crédito especial. Pues, del 1.190.331 de hectáreas ingresadas al Fondo de Tierras con corte al 31 de marzo de 2021, 98% cuenta con ocupaciones previas o no cumplen con el criterio de entregar tierra a los campesinos sin tierras o con tierras insuficientes. Esto incluye los territorios ancestrales de las comunidades afrocolombianas e indígenas como ha venido alertando por ejemplo la Comisión Étnica (2021:18).

Meta 2: Trámite agilizado de solicitudes tierras colectivas previo al 2017

Un indicador clave para las comunidades afrocolombianas es el correspondiente a la normatividad aplicable para la constitución, ampliación, saneamiento, reestructuración, clarificación, delimitación, medidas de protección y titulación colectiva. Para las comunidades afrocolombianas no hay avance alguno en este indicador. Sin embargo, el SIIPO presenta este indicador como cumplido a pesar de solo contar con evidencia de avance para las comunidades indígenas (SIIPO, febrero 2022).

Han habido algunos avances tímidos en la formalización, constitución, ampliación y saneamiento de los territorios colectivos no constituidos de las comunidades negras. Según la CGR, con corte a marzo 31 de 2021, hay 377 solicitudes de legalización de comunidades negras de las cuales el 70 % fueron radicadas antes del 31 de diciembre de 2017. Durante el 2020 se culminó, con acto administrativo, siete solicitudes de legalización de territorios colectivos afrocolombianos ubicados en los departamentos



de Atlántico, Cauca, Magdalena y Putumayo, lo cual solo corresponde al 2.6 % de las 264 solicitudes presentadas a 2017⁸ (CGR, agosto 2021:213f).

Las cifras para las comunidades indígenas son similares. El número total de solicitudes asciende a 1.011 y 738 solicitudes o el 73% de ellas fueron radicadas antes del 31 de diciembre de 2017. El avance en 2020 representa un 2.1 % del total de solicitudes radicadas a 2017, lo cual se traduce en la culminación de dieciséis procesos de constitución, saneamiento, ampliación y/o reestructuración de resguardos indígenas en Amazonas, Antioquia, Caquetá, Casanare, Cauca, Chocó, Huila, Putumayo y Vichada (Ibid.).

La expedición del Decreto 1824 el 31 de diciembre de 2020, el cual reglamenta los títulos de origen colonial o republicano de los resguardos indígenas, es un avance importante, aunque ha recibido crítica por su lentitud en la implementación (CNTI, 2021), pero no contempla los territorios afrocolombianos con títulos coloniales o republicanos.

⁸ Lo cual corresponde a 70% de las solicitudes de legalización presentadas ante la ANT con corte a marzo 31, 2021 (CGR, agosto 2021:213)

Recuadro: Territorios colectivos con títulos republicanos y coloniales en Bolívar y Sucre

Se incluyó en el PMI un indicador para la clarificación y reestructuración de los resguardos indígenas de origen colonial y/o republicanos. En diciembre de 2020, se expidió el Decreto 1824 del 2020 para la “clarificación de la vigencia legal” de estos títulos (STCIV, 2022:21).

No obstante, tanto el decreto como el indicador en el PMI desconocen los territorios republicanos y coloniales afrocolombianos.

El desconocimiento de los títulos ancestrales e históricos negociados con la corona española no ha tenido la suficiente revisión y relevancia, como es el caso de San Basilio de Palenque en donde no se ha garantizado del todo la seguridad jurídica de los derechos territoriales colectivos, permitiendo, por ejemplo, la vulneración con la construcción de un tren de carga y la reducción de sus linderos.

El caso de San Basilio de Palenque, se remonta a la época de la importante figura histórica Benkos Bohio quien “organizó palenques, configuró las formas de resistencia militar y fundamentó las bases y los mecanismos de la negociación política con la administración colonial” (Presidencia, 2002:15). Su lucha, que duró más de cinco años hasta su muerte, fue una importante herencia para el pueblo cimarrón que siguió luchando por la libertad como la razón de ser, en la autonomía de gobierno y en la demarcación del territorio. Es así como en 1713 llega por fin el reconocimiento de la libertad cuando “se celebra por mediación del obispo de Cartagena Antonio María Casiani, un entente cordiale entre el gobernador Francisco Baloco Leigrave y los palenqueros de un palenque situado en las faldas de los Montes de María, acompañado de un perdón general y goce de libertades” (Presidencia, 2002:15).

Por otra parte, lugares que históricamente entraron en negociación de titulación como territorios colectivos desde la colonia como La Boquilla y Barú en Cartagena y San Onofre en Sucre, desconocen el acervo histórico que no sólo impide el acceso y garantía a la tierra, sino que invisibiliza al sujeto político afrocolombiano constituido mediante sus luchas y cimarronaje incluso mucho antes de la ley 70 (Conferencia Banco de la República, 26 de agosto de 2021). Con esto se consolidan los principios de libertad para el pueblo negro, un territorio propio demarcado y autonomía de gobierno.

Por esta razón, es crucial para la lucha del pueblo negro y afrocolombiano exigir una revisión exhaustiva de los títulos y negociaciones de la época de la colonia en donde, se cimentaron los títulos históricos de la propiedad colectiva y con ellos, el reconocimiento del territorio ancestral que, por derechos, le corresponde al pueblo afrocolombiano.

Meta 4: Fortalecimiento de sistemas propios de resolución de conflictos territoriales

El punto 1 del Acuerdo Final contempla, por un lado, “mecanismos ágiles y eficaces de conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia de tierras /.../ incluyendo mecanismos tradicionales y la intervención participativa de las comunidades en la resolución de conflictos” (Mesa de Conversaciones, 2017:17f), así como “mecanismos de concertación y diálogo social entre el Gobierno Nacional, regional y local, los campesinos y las campesinas y las comunidades indígenas, negras afrodescendientes, raizales y palenqueras, y otras comunidades en donde conviven diferentes etnias y culturas,

El Capítulo Étnico también resalta la participación de las comunidades étnicas en los mecanismos de resolución de conflictos, y el PMI incluye un indicador que especifica que esto incluye el fortalecimiento de los sistemas propios

y las empresas del sector privado...” (Mesa de Conversaciones, 2017:18). Es decir, dos mecanismos de resolución de conflicto complementarios, uno con énfasis reactivo y de resolución y otro con énfasis preventivo y de transformación, y los dos resaltando el enfoque étnico.

Por el otro lado, el punto 1 establece la puesta en marcha de una nueva jurisdicción agraria, con énfasis en zonas priorizadas y “con asesoría legal y formación especial para las mujeres sobre sus derechos y el acceso a la justicia y con medidas específicas para superar las barreras que dificultan su el reconocimiento y protección de los derechos de la mujer sobre la tierra” (Ibid.). El Capítulo Étnico también resalta la participación de las comunidades étnicas en los mecanismos de resolución de conflictos, y el PMI incluye un indicador que especifica que esto incluye el fortalecimiento de los sistemas propios, como son los mecanismos de justi-

cia propia y los Consejos Comunitarios y la guardia cimarrona, entre otras. No obstante, no hay avance alguno en este indicador correspondiente (A.E.14), según el mismo SIIPO (marzo, 2022).

La jurisdicción agraria fue reducida a una Especialidad Agraria dentro de la jurisdicción ordinaria en la propuesta de Ley Estatutaria (134/2020C), pero igual no pasó en el congreso, lo cual puede ser considerado un retroceso en la implementación (IEAN-PE, 2022:59). La ley propuesta tampoco había sido consultada ni concertada con las comunidades étnicas, “a pesar de su evidente relación con los conflictos inter e intra étnicos” (STCIV, 2022: 34).

Con respecto a los Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos (MASC) y los Espacios de diálogo y concertación, el Gobierno ha reportado avances en la consulta previa con la Mesa Consultiva de Alto Nivel del pueblo negro, afrocolombiano, raizal y palenquero (Mesa Consultativa) y en el caso de las comunidades indígenas con la CNTI, de la Guía de Resolución de Conflictos Territoriales por el Uso y Tenencia de la Tierra y los mecanismos alternativos y diferenciales de resolución de conflictos territoriales (CPEC, 2021, p. 80). Según reporta la Contraloría en su seguimiento el primer trimestre del 2021, la ANT estaba estudiando la contrapropuesta presentada por la Mesa Consultiva el 23 de febrero de 2021. Con las comunidades indígenas no hay avances en la consulta desde 2017, según el mismo fuente (CGN, 2021:216).

Es decir, no se trata de avances sustanciales sino preparatorios (STCIV, 2022:33). La CPEC también reporta la conformación de la Mesa de MASC para la articulación e implementación de estas medidas en los municipios PDET (CPEC, 2021:80). No obstante, y como reporta la STCIV, se contempla únicamente la socialización de estas medidas a las comunidades indígenas, no la participación efectiva en su diseño y ejecución (STCIV, 2022:33). Este trabajo de la Mesa de MASC tampoco contempla las comunidades afrocolombianas ni rrom (CPEC, 2021, p. 80).

Meta 5: Participación efectiva en el Sistema Nacional Catastro Multipropósito

**“La forma en la que actualmente se implementa el catastro multipropósito es inconstitucional, desconoce lo pactado en el Acuerdo de Paz entre las Farc y el Gobierno, rompe con el principio de integralidad y unidad nacional, genera segregación y exclusión, y además promueve y exagera conflictos en los territorios”
CNTI, 24 de junio de 2021.**

El Catastro Multipropósito es una herramienta fundamental para la gestión de las políticas sobre la tierra y el territorio y los indicadores del PMI resaltan la participación efectiva tanto en el diseño como en la ejecución y control de todos los instrumentos de formación, capacitación, registro, caracterización, asistencia e inscripción del Sistema Nacional Catastral Multipropósito, incluyendo la guía metodológica. Los pueblos étnicos tienen el derecho de participar de forma real y efectiva en el diseño, gestión y puesta en marcha del Sistema Nacional Catastral Multipropósito, según el PMI, y “los instrumentos de formación, capacitación, registro, caracterización, asistencia e inscripción del Sistema Nacional Catastral Multipropósito con la variable Rrom, indígena y NARP [sic]” (DNP, 2017:272)

La STCIV concluye que “ha habido avances importantes, pero también retrocesos y alertas de regresividad” (2022:30). En cuanto avances, destaca primero la consulta previa con el MPC y el Comisión Nacional de Diálogo con las comunidades rrom (CND) una norma para la creación del Catastro Multipropósito que resultó archivado por vencimiento de términos, el aseguramiento del financiamiento por medio de un préstamo del Banco

Mundial, durante el Gobierno de Santos. En segundo lugar, resalta la reforma de la política por el Gobierno nuevo, según los lineamientos del CONPES 3958 cuya ejecución apenas arrancó en 2020 con unos pilotos, incluyendo 30 resguardos indígenas pero ningún territorio colectivo de las comunidades afrocolombianas, negras, raizal o palenquera (STCIV, 2022: 30. Ver también CPEC, 2021:82).

En cuanto a la consulta previa, se puede constatar entonces que **no se ha cumplido con este derecho fundamental de las comunidades étnicas**, de lo cual se ha venido alertando constituye regresividad en los derechos obtenidos, así como en la implementación del Acuerdo Final. En febrero de 2020 el Gobierno expidió el Decreto 148 el cual busca fortalecer el catastro multipropósito como herramienta para mejorar la planificación territorial.

Esta norma no tiene mención alguna del enfoque étnico-racial, ni una perspectiva diferencial.

Según el CPEC, a partir de esta norma, “se adoptó el protocolo de asignación del Código Único de Identificación Predial (NUPRE) [sic] tanto para los predios registrados en la base catastral del IGAC, como para los que se encuentran a cargo de los gestores catastrales” (2021b:20). Esto constituye un retroceso en los avances mínimos obtenidos con respecto a la incorporación del enfoque étnico en “todos los instrumentos de formación, capacitación, registro, caracterización, asistencia e inscripción del Sistema Nacional Catastral Multipropósito” (DNP, 2017:272).

La CNTI, por ejemplo, ha presentado una tutela por falta de Consulta Previa de la política del Catastro que se ejecuta actualmente (CNTI, 24 de junio de 2021), “con el fin de garantizar medidas diferenciales para se ejecución, seguimiento y evaluación, y exigen la suspensión del avance de la implementación del Catastro hasta que no se surta la consulta previa” (STCIV, 2022: 30). La CNTI y el CCJ también han alertado que la nueva política para el Catastro Multipropósito, desarrollado en el CONPES 3958 de marzo de 2019 y como se está ejecutando, no

corresponde con *la letra y el espíritu* contemplado en el A.F.. En particular en cuanto sus funciones como servicio público para identificar y resolver conflictos sobre el acceso y el uso de la tierra (CNTI, junio de 2019; CCJ, 2021; STCIV, 2022:30). Los tiempos establecidos en el CONPES 3958 tampoco coinciden con los establecidos en el Acuerdo y el PMI (STCIV, 2022:30).

Tampoco ha habido participación, consulta o concertación de las comunidades o sus organizaciones representativas en el desarrollo de la metodología presentada por IGAC. Hasta el 20 de febrero de 2021 el DNP acordó con la Comisión Consultiva de Alto Nivel de las comunidades negras y afrocolombianas la ruta para la consulta previa de la guía metodológica, cuya ejecución está prevista para el año en curso. En diciembre se realizó una segunda sesión inconclusa con la Comisión Consultiva (SIIPO, marzo de 2022).

Con las comunidades indígenas se protocolizó la ruta metodológica para la consulta previa de la implementación del catastro el 11 de diciembre de 2020 y en 2021 se negoció el presupuesto para la operación de la consulta previa y se los acordaron alcances, actividades y tiempos, incluyendo la contratación de comuneros en la operación (CGN, agosto 2021; CPEC, 2021:7). En este sentido **se alerta por posible acción con daño** en la implementación de esta política, que no ha contado con el consentimiento de los pueblos étnicos. El Catastro Multipropósito es una herramienta crucial para la política de acceso, distribución y uso de tierras si se implementa acorde a lo contemplado en el Acuerdo Final. Este no es el caso actual, lo cual constituye un riesgo para la instrumentalización de esta herramienta institucional para fines contrarios al Acuerdo y la RRI.

A pesar de no haber concluido la consulta previa con las comunidades étnicas, se ha venido adelantando pilotos, incluyendo en resguardos indígenas. En 2020, el IGAC realizó pilotos en 3 resguardos indígenas del municipio de Cumaribo, Vichada, incluyendo el desarrollo de la primera Consulta Pre-

via de la historia de la institución (STCIV, 2022:30). Con los pilotos en estos tres municipios, “sumados a los 26 resguardos consultados entre 2017 y 2018 en el mismo municipio” se cumplió los 30 resguardos mencionados en la sentencia T 247 del 2015, en la cual la Corte Constitucional le ordena al IGAC y al MinInterior ‘inicie los trámites respectivos al adelantamiento de la consulta previa para nuevos procesos de formación y actualización catastral en el Municipio de Cumaribo, con las comunidades Guahibo, Cuiva, Piapoco, Piaroa, Puinave, Curripaco, Kubeo, Sikuaní, Mapayerri, Wipijivi y Amorrúa’ (IGAC, Informe de Gestión, 2020; STCIV, 2022:30)⁹. Es decir, si bien estos avances aportan a la implementación de los compromisos del Acuerdo Final, provienen de una ordenanza de la Corte Constitucional, previo e independiente del proceso de paz con las FARC-EP.

Según el CPEC, participaron 1.580 personas en 90 reuniones de estos 30 resguardos. 484 personas mujeres participaron, lo cual corresponde a 30%. Se identificaron “linderos, construcciones, comunidades, sitios sagrados y demás información relevante para la comunidad” y contaron con un traductor (CPEC, 2021:83). Según la contraloría, estos avances ni suman el 2% de los 1.543 territorios étnicos en total (2021:216). La Procuraduría también advierte que el balance de los pilotos Ovejas, Antioquia, indica que hay una “débil inclusión de información que permita la apertura de procesos agrarios [...], asuntos étnicos, ni áreas de importancia ambiental” (PGN, 2021a:22, citado en IEAN-PE, 2022:60).

9 “El IGAC junto con el Ministerio del Interior tuvo que realizar proceso de Consulta Previa con los resguardos, a fin de lograr adelantar esta formación catastral; para lo cual, 26 resguardos fueron consultados entre 2017 y 2018, 3 consultados en 2020 y 1 que no aceptó la intervención en su territorio y fue atendido mediante test de proporcionalidad, no obstante, la información catastral quedó actualizada en la base catastral, para los 30 resguardos’. (CGN, 2021)” citado en STCIV, 2022:30.

Para el 2021 el Gobierno tuvo previsto un piloto en un territorio afrocolombiano (de un total de 22 municipios) y para el 2022 prevén la intervención en 103 municipios, de los cuales 39 cuentan con territorios colectivos de las comunidades negras o afrocolombianas (IEANPE, 2022:30). No obstante, no hay información sobre el avance de estas actividades previstas. Igualmente, al cumplir debidamente estas metas, la ambición institucional no permite un avance al ritmo necesario para cumplir los tiempos establecidos en el PMI, ni los tiempos contemplados en el CONPES 3958 (CGR, 2021:83f).

Una última consideración importante relacionado con la participación efectiva en el manejo del Sistema Catastral, es la contratación de los gestores territoriales, reglamentado por el Decreto 1983 del 2019. Esta norma tampoco cuenta con perspectiva diferencial alguna. No hace mención del enfoque étnico-racial ni de alguna población específica. Sobre mencionar que no fue consultado ni socializado con las comunidades étnicas. Los Gestores Catastrales Locales son claves para que las comunidades tengan garantías sobre la recolección y el manejo de la información (Luna, 2 de julio de 2021).

Meta 7 Exclusión de territorios colectivos del plan de zonificación ambiental

El PMI exige la exclusión de los territorios habitados por las comunidades étnicas del plan de zonificación ambiental. Este compromiso fue cumplido inicialmente, ya que la normatividad efectivamente excluye a los territorios colectivos. Como lo afirma la Contraloría en 2021 “aunque existen avances en términos de no considerar cartográficamente los polígonos correspondientes de los territorios étnicos ni incorporarlos como variable de zonificación, los cuales se zonifican como áreas con decisión previa de ordenamiento, según la Ley 2 de 1959 de reservas forestales”. No obstante, las entidades de control han alertado sobre el retraso en la implementación de este Plan que debía estar expedido para el año 2018, pero aún se encuentra en la fase de formulación (PGN, 2021:62,125; CGR, 2021: 217).

La IEANPE ha solicitado que las autoridades tradicionales correspondientes sean invitados a participar en el proceso de implementación de esta política, con el fin de facilitar la veeduría y control político del proceso (2021:10). Así por ejemplo, los mapas de la zonificación ambiental de los municipios PDET presentados en la página del MinAmbiente, incluye grandes territorios colectivos, tanto de las comunidades afrocolombianas y negras, como de las comunidades indígenas (SIAC, 14 julio de 2021; PGN, 2021:62).

Adicionalmente es importante recalcar que según punto 1.1.10 del Acuerdo, la zonificación ambiental tiene que ver con “el cierre de la frontera agrícola y protección de zonas de reserva” esto con el propósito de “proteger las áreas de especial interés ambiental y generar para la población que colinda con ellas o las ocupan, alternativas equilibradas entre medio ambiente y bienestar y buen vivir”. En esta sección del Acuerdo se destaca también la importancia de “un reconocimiento y valoración a los intangibles culturales y espirituales y protegiendo el interés social” (Mesa de Conversaciones, 2017:19f).

Se hace por lo tanto necesario iniciar un diálogo con la IEANPE sobre cómo interpretar esta sección del acuerdo desde el enfoque étnico-racial y en relación con el indicador en el PMI.

Meta 8: Participación y enfoque étnico en los PNRRRI

Los Planes de la Reforma Rural Integral (PNRRRI) deben incorporar el enfoque étnico con perspectiva de género, mujer, familia y generación, ser consultadas ante las comunidades étnicas, contar con participación en su implementación, así como medidas, proyectos, programas específicos, con pertinencia cultural y perspectiva de género, mujer, familia y generación.

Salvo algunas excepciones puntuales y parciales, no hubo consulta previa de los 13 PNRRRI aprobados hasta la fecha (9 mediante resolución) y tampoco han contado con la participación de las comunidades étnicas en la fase de formulación o ejecución. Esto, según la procuraduría evidencia



Meta 9: Participación y enfoque étnico en los PDET

Los PDET son uno de los programas para la implementación del Acuerdo Final más clave, debido a su función articuladora de los distintos programas, planes y proyectos de los seis puntos del acuerdo, a nivel territorial y de forma conjunta con las comunidades.

La formulación participativa de los PATR ha sido uno de los ejercicios de planeación participativa más ambicioso en la historia colombiana. Participaron 517 Consejos Comunitarios y 715 Cabildos o Resguardos Indígenas, correspondiente a 35.464 personas en etapa veredal, 4.550 personas en etapa municipal y 1.152 en etapa regional (PGN, 2021: 639). En este proceso se vio también reflejado la participación étnica en el alto número de iniciativas propias y mixtas, en beneficio de las comunidades afrocolombianas, negras, palenquera y raizales así como las comunidades indígenas y rrom. De los 32.808 iniciativas PDET, 25,5% son iniciativas propias, 28% son iniciativas comunes o mixtas (benefician tanto comunidad étnica como no étnica), para un total de 17.531 iniciativas en beneficio a los pueblos étnicos (Ibid.).

que el Gobierno no tiene una visión estratégica de largo plazo, que permita garantizar el cierre de brechas entre lo rural y urbano” (2021: 8).

Si bien el Plan Especial de Educación Rural contó con el proceso de consulta y construcción conjunta del Sistema Educativo Indígena Propio –SEIP– y la Comisión Nacional de Trabajo y Concertación de la Educación para los Pueblos Indígenas, no hubo consulta con las comunidades afrocolombianas. El Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural también contó con participación de las comunidades indígenas, según reporta el CPEC (2021), pero no se reportó participación de las comunidades afrocolombianas o rrom. El enfoque étnico y la participación y consulta de los PNRRRI, está salvaguardada en el Capítulo Étnico y es un compromiso específico del punto 1 del A.F. (Mesa de Conversaciones, 2017:11).

La amplia participación generó expectativas altas que hasta ahora no han sido cumplidas y está empezando a generar decepción y frustración por la percepción de la instrumentalización de los liderazgos locales y la dilatación de la implementación por medio de la planeación y priorización reiterada sin una inversión real que permitiera avances reales en la implementación de los PATR. Así, por ejemplo, en su tercer informe de seguimiento la Comisión Étnica evidencia la disminución del número relativo de iniciativas a beneficio de las comunidades étnicas y constata que el proceso de priorización de iniciativas del Gobierno actual “evidencia como el proceso de priorización ha terminado reduciendo las ganancias tempranas a través de los Mecanismo Especial de Consulta (MEC)”. (Comisión Étnica, 2021:23).

La participación de las comunidades étnicas, durante toda la implementación del PDET y los PATR, está contemplado por medio del MEC. Estos mecanismos fueron conformados de forma *ad hoc* para la formulación de los PATR, y su constitución formal aún encuentra obstáculos en el Pacífico Medio, Catatumbo y Macarena-Guaviare (Corredor-Rodríguez, 12 de febrero, 2021). Igual en los lugares donde el MEC está conformado, o están funcionando satisfactoriamente, como evidencia los testimonios territoriales abajo. La STCIV, por ejemplo, alerta que “hay una percepción de que los espacios de participación paralelos han sido utilizados como estrategia para marginalizar a las comunidades étnicas de los procesos de toma de decisión significativos, tales como las decisiones estratégicas y financieras (2022:21). De la misma forma constata, con relación a los otros espacios para el impulso, control y seguimiento de los PDET, como por ejemplo los grupos motores, se han reunido de forma esporádica y con un número de personas muy reducido. “Por ello, varios líderes y lideresas consideran que se trata de espacios para la manipulación, decoración y participación simbólica” (Ibid.).

El MEC del PDET de Sierra Nevada-Perijá constituye en cierta medida una excepción positiva, si bien su conformación tardía está considerada una oportunidad desaprovechada para fortalecer el enfoque étnico (Osorio, Noviembre 2021). Elvia Mejía, gerente PDET de la subregión, por ejemplo, resaltó la integración interétnica y la armonía entre las comunidades indígenas y las comunidades afros como “los factores decisivos para considerar este MEC como un modelo para todo el país” (Ibid.). En esta región el MEC también es el espacio para que las comunidades étnicas “conocen, deliberan, se pronuncian y deciden sobre la implementación de las diferentes iniciativas étnicas que se estarán ejecutando en el año 2021-2022, donde se hace énfasis en los criterios de priorización y metodologías teniendo en cuenta las posibles fuentes de financiación como lo son: El Sistema General de Regalía, la cooperación Internacional y OCAD Paz” (Ibid.).

El Gobierno destaca como avance con corte al 31 de enero de 2022 la construcción concertada de 1310 lineamiento técnico-operativo en Sierra Nevada – Perijá (2019); Putumayo, Sur de Córdoba, Montes de María, Chocó, Pacífico y Frontera Nariñense, Catatumbo¹⁰, Sur de Tolima y Arauca (2020); y Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Urabá Antioqueño y Alto Patía y Norte del Cauca, Cuenca del Caguán y Piedemonte Caquetense (2021). No obstante, es preocupante que a cinco años de implementación, estas instancias claves para la implementación del capítulo y enfoque étnico, no superen la fase administrativa y de planeación.

Una de las funciones de los MEC es hacerle seguimiento a la implementación del enfoque étnico en los PDET y la ejecución de las iniciativas étnicas. No obstante, “la falta de información específica sobre el desarrollo de iniciativas de carácter étnico al no existir un claro marcador (por ejemplo, en el listado de obras PDET que publica la ART) y, de acuerdo con la Contraloría (CGR, 2020, p. 266), la falta de un costeo de los recursos requeridos para cada una de las iniciativas de los PATR con enfoque étnico” (Osorio, Noviembre 2021)

Paralelo a la constitución de los MEC, el Gobierno ha desarrollado un proceso de formulación de las Hojas de Ruta Única (HRU) para la implementación articulada de todas estas herramientas de política (STCIV, 2021:25). No obstante, no se ha logrado generar mayor claridad en cómo se articularon los distintos instrumentos de planificación de la política pública para las zonas PDET, como por ejemplo los PNRRI, el PNIS y los PIRC (IEANPE, 2022:20). Contrario también al objetivo de simplificar los procesos y atender los reclamos de los líderes y lideresas locales de desgaste por la descoordinación institucional, las HRU han sido percibido como espacios paralelos que duplica y desconoce el trabajo acumulado. El HRU fue diseñado bajo una lógica poco participativa en tres fases: la construcción

¹⁰ El Pueblo Indígena Barí ha solicitado revisar el lineamiento técnico – operativo a fin de lograr su protocolización final, en virtud, a fortalecer la comprensión desde el componente lingüístico, al ser un Pueblo hablante de lengua nativa.

técnica, la socialización de la metodología y validación territorial (CPEC, 2020). Con base en entrevistas en el Pacífico Medio, la STCIV constata que “el mecanismo no es suficientemente flexible para el contexto local y no hay garantías que permitan la participación plena y efectiva según las prácticas tradicionales” (2021:26). Así por ejemplo, durante el año 2020 el Gobierno promovió mesas interinstitucionales con los alcaldes y gobernadores para

priorizar las iniciativas PATR para el siguiente año (CPEC, 2021b:19), mientras los líderes y lideresas de las comunidades étnicas fueron excluidos o simplemente les faltaban las garantías para la participación (STCIV, 2021:26). En ese sentido, y como se evidencia en los testimonios de los territorios abajo, se perciben “ciclos infinitos de planeación y priorización sin que las iniciativas se materialicen en proyectos con impacto en las vidas y el bienestar de las personas” (STCIV, 2022:21).

Recuadro: Voces del Territorio sobre los PDET

La recopilación de información en los eventos territoriales de CONPA ha arrojado los siguientes balances con respecto a los PDET:

Sobre el PDET Cauca Patía se reporta exclusión en los procesos, y que los avances no superan la fase de priorización y planeación. También la STCIV ha alertado sobre esta práctica de dilatación en la implementación. Cada año el Gobierno reporta un proceso de priorización nuevo, pero nunca parece superar la fase de planeación. Con este ritmo no será posible cumplir con la meta del PMI. Esto no solamente refleja una falta de voluntad política, reforzada por los bajos niveles de asignación presupuestal, sino desgasta a los liderazgos y procesos organizativos locales, que generalmente participan sin recompensa por el trabajo invertido ni el trabajo perdido. También del PDET Serranía del Perijá, se reporta poca voluntad política, poca disposición de recursos institucionales, ausencia de diálogos territoriales y participación de las comunidades en la implementación.

Según el FISCH, el proceso de participación y consulta previa se encuentra desdibujado. Describe como el desarrollo de las acciones territoriales en materia de planeación y gestión pública se ha conducido hacia una denominación PDET en cada acción institucional, se han mezclado los proyectos de los planes municipales y departamentales eliminando la necesaria diferenciación en el proceso de planeación y en especial, el origen de las medidas. También alerta de las posibles acciones con daño en las comunidades étnicas, por la creación de espacios y procesos participativos paralelos, sin contemplar la articulación de las instancias preexistentes.

Desde Nariño también se describe que el PDET ha sido desdibujado. Describen cómo las administraciones territoriales utilizan el contexto para presentar las iniciativas como parte de su gestión, sin las necesarias articulaciones y participación de las comunidades y autoridades.

“Los funcionarios convocan las reuniones, entregan un diagnóstico y desaparecen, y el resultado constituye un ciclo de generación de dividendo para los operadores los cuales crean sus propias empresas para contratar. Los PDET están perdiendo su esencia, los actores institucionales han movido esfuerzos para que las comunidades no participen ni mucho menos tengan control ciudadano del proceso de implementación de las medidas de política o programas”.

Líder de Tumaco, Nariño

En Buenaventura los Consejos Comunitarios y el PCN resaltan que no han habido avances desde la firma de los pactos veredales, Municipales y el pacto subregional (PATR), y aún no se ha implementado la primera obra por el PDET. El MEC del Pacífico Medio fue el último por constituirse formalmente y no hay desacuerdos sobre el método para desarrollar la Hoja de Ruta y priorizar las iniciativas.

A pesar de estas dificultades en los mecanismos para la participación efectiva de las comunidades, avanza algunas obras e iniciativas PDET, pero sin “la metodología de fortalecimiento comunitario y control social, así como de la incorporación del enfoque de género, mujer, familia y generación” contemplada (IEANPE, 2022:62).

El Gobierno tiende a resaltar la inclusión de 8.381 iniciativas propias étnicas en los PDET como un gran logro para las comunidades étnicas, lo cual constituye 25,5% de las iniciativas PDET en total. No obstante, por medio de los procesos de priorización, el número de iniciativas étnicas, no sólo en términos absolutos, sino también en términos relativos, se han visto disminuyendo. Actualmente, solo 9,4% de las iniciativas incluidas en el plan de trabajo para el 2022-2023 son iniciativas propias de las comunidades. Es decir, el nivel de avance relativo de estas iniciativas refleja una despriorización comparado con las iniciativas no-étnicas o iniciativas comunes, lo cual tiene un efecto regresivo en términos del nivel de implementación del enfoque étnico en los PDET, por un lado, y con respecto al cierre de brechas sociales, económicas y políticas tal como lo contempla el Acuerdo Final, por el otro.

El hecho de que una iniciativa se encuentre en el plan de trabajo para el 2022-2023 tampoco es una garantía de implementación efectiva. Así, por ejemplo, estudiando las cifras sobre el nivel de avance en la implementación general de los PDET, se puede constatar que que ni la mitad tiene la financiación garantizada (3.107 iniciativas).

Tabla 4. Priorización y avance en la ejecución de las iniciativas PDET y distribución relativa de las iniciativas étnicas propias.

Priorización y avance en la ejecución de las iniciativas PDET y distribución relativa de las iniciativas étnicas propias.			
	Total	Étnicos Propios	%
Iniciativas PDET	32.808	8381	25,55%
Priorizadas	11.913	2417	20,29%
Ruta implementación activa		1638	
En Plan de Trabajo 2022- 2023	6.958	651	9,36%
Proyecto identificado que requiere estructuración	247		
En estructuración	1094		
En proceso de presentación a fuente de financiación	1375		
Proyecto en trámite de aprobación	1133		
Financiación aprobado	669		
Proyecto en proceso de contratación	348		
Proyecto en ejecución	2090		

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del CPEC (febrero, 2022b:12).

Ahora bien, en cuanto al seguimiento a la ejecución, las entidades de control han alertado sobre inconsistencias. Así por ejemplo, la contraloría hace una crítica contundente sobre cómo el gobierno presenta los resultados de la implementación del PDET y constata que “las cifras no cuadran” (2021:119). Así mismo, la CGR llama la atención al deficiente implementación de los mecanismos de seguimiento y evaluación de los PATR y la falta de acceso a la información pública: “Ninguna entidad del Gobierno Nacional dispone de información unificada del estado de la ejecución de 5.370 proyectos por cerca de \$10,3 billones, a la fecha; el estado de avance no está centralizado; el seguimiento, en el mejor de los casos, está disperso; no hay información centralizada sobre la contratación estatal adelantada en la ejecución de los proyectos de los PATR, ni del estado de ejecución de los contratos” (2021:120). La falta de datos coherentes y centralizados sobre la contratación estatal y la ejecución de dichos contratos además hace difícil el seguimiento del compromiso de promover proyectos ejecutados por pueblos étnicos (indicador del punto 6).

Los avances presentados por el Gobierno se caracteriza por a) corresponder a proyectos de infraestructura “de cemento y hierro” a servicio de los intereses económico extractivistas u otros intereses económicos de gran escala, lo cual se refleja en los niveles de inversión como lo han evidenciado tanto la STCIV (2022:22) como la IEANPE (2022:63); b) su priorización corresponde a compromisos pendientes acordados previo o independiente del Acuerdo Final, y de la oferta institucional básica, en el sentido que no constituye una mejora relativa en función a la implementación de los PATR (CGN, 2021:116, 118), y; c) no parecen corresponder a una estrategia coherente que permite realmente una transformación real del campo, sino se trata de un conjunto de proyectos fragmentados, sin articulación con los otros mecanismos de gestión de la política pública para la paz, como comentado arriba.

En resumen, se puede constatar, qué independientemente de los avances logrados, estos no han sido suficientes para iniciar la transformación del cam-

po que se aspira con la RRI y los PDET. La Procuraduría, citando a la Comisión Étnica, concluye “el panorama es de reducción del número de iniciativas étnicas propias en la priorización para 2021, en detrimento del buen vivir de los pueblos étnicos en los territorios por cuenta de la disminución de medidas afirmativas, dificultades en la articulación de los Mecanismos Especiales de Consulta (MEC) con los demás procesos de planeación y priorización, por cuenta del bajo ritmo de conformación de este mecanismo. Adicional a ello, subsiste la falta de garantías plenas para la participación efectiva en las instancias y escenarios de priorización de las iniciativas de los PATR” (2021: 647). En ese sentido se concluye que hay un retroceso en los avances en términos de participación en la formulación de los PATR, en la medida que las decisiones tomadas en estos espacios no han sido respetadas y espacios paralelos para la participación en la implementación y seguimiento de los PATR han sido creadas sin garantizar la participación efectiva de las comunidades étnicas. Sin la participación de las comunidades étnicas no se puede garantizar inclusión de enfoque étnico-racial.

Meta 10: Priorización, formulación y ejecución de los PAI

El PMI incluye una meta específica para las comunidades y pueblos indígenas que no están priorizados por el decreto 893 de 2017 pero se encuentran en riesgo de extinción física y cultural. Por medio de un Plan de Acción Inmediata (PAI), se debe garantizar la concertación, diseño, formulación y ejecución de los planes de vida y planes de salvaguarda de estos pueblos. La Contraloría reporta que a corte del 31 de marzo de 2021, no se contaba con avances visibles en esta meta trazadora. El Ministerio del Interior apenas estaba “proponiendo definir el cronograma para la generación de la ruta metodológica y para la estructuración de los PAI” en 2021 y no existe ficha técnica aprobada en el SIIPO (CGN 2021:218).

Recuadro: PDET-Étnico en Chocó

Con el propósito de dar cumplimiento a los objetivos del Acuerdo de Paz, además de facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo de los PDET, se estableció que cada zona priorizada debía elaborar de manera participativa el PATR, como mecanismo de cumplimiento de los objetivos del PDET. El Capítulo Étnico estableció que para los PDET debía contemplarse un mecanismo especial de consulta, MEC, para su implementación, con el fin de incorporar la perspectiva étnica y cultural en el enfoque territorial, orientados a la implementación de los planes de vida, etnodesarrollo, planes de manejo ambiental y ordenamiento territorial o sus equivalentes de los pueblos étnicos.

En el caso del PDET subregión Chocó, en el segundo semestre del año de 2018, la ART inició un proceso de acercamiento con las organizaciones de segundo nivel regional del departamento del Chocó, incluido el Foro Interétnico Solidaridad Chocó y otros actores relevantes, para concertar la ruta de intervención en el territorio para la construcción del PDET/PATR, desarrollados en 14 municipios, 12 del departamento del Chocó y en 2 del departamento de Antioquía, que fueron: Acandí, Bojayá, Carmen del Darien, Condoto, el Litoral del San Juan, Istmina, Medio Atrato, Medio San Juan, Nóvita, Riosucio, Sipí y Unguía en el departamento del Chocó, y Murindó y Vigía del Fuerte en el departamento de Antioquia.

El proceso de construcción del PATR subregión Chocó tuvo la participación de 1275 actores étnicos y las 14 administraciones locales, los resultados fueron: i) 14 pactos étnicos, uno por municipio, ii) 14 Pactos Municipales para la Transformación Regional, PMTR, y iii) la identificación 2027 iniciativas de carácter regional y 73 propuestas subregionales; teniendo en cuenta lo anterior, la ART definió 8 pilares para su desarrollo y realizó la regionalización de los costos, de conformidad con el documento CONPES 3932 de 2018. El MEC del Chocó se protocolizó ante las autoridades y delegados debido la instancia interétnica de participación por la ART el 4 de diciembre de 2020. En este proceso de concertación se identificaron las propuestas realizadas por las subregiones en las reuniones realizadas entre los meses de octubre y noviembre de 2020.

A pesar de la importancia del monitoreo y la veeduría por parte del Grupo Motor, no ha sido hasta ahora operativo frente a su función de seguimiento a la ejecución del PDET-E, debido principalmente a la desconexión y exclusión de la implementación del PATR en la subregión Chocó. Es preocupante que los Grupos Motores del PDET-E subregión Chocó no han contado con los recursos técnicos y financieros, ni con el fortalecimiento organizativo para cumplir con las funciones que les fueron designadas. Además, existe la alerta frente a la presentación de los informes de seguimiento, sí bien el PMI cuenta con un indicador que establece que la ART debe presentar «informes de seguimiento anuales de acceso público que reporten el avance de implementación de los PATR» hasta el momento no se han presentado estos informes en la Subregión PATR Chocó y los Grupos Motores no cuentan con este importante insumo de rendición de cuentas para facilitar su trabajo.

De otro lado, cabe anotar que, aunque ya se instaló el MEC en la subregión Chocó a la fecha esta instancia tan solo ha realizado dos sesiones ordinarias, debido a que no se disponen de los recursos financieros y los medios necesarios para que los delegados de esta instancia cuenten con las garantías necesarias para desarrollar sus funciones.

Finalmente es importante notar que paralelo a las trabas encontradas para avanzar en la implementación participativa del PDET-E, el Gobierno ha venido desarrollando lineamientos para la gestión de los alcaldes y gobernadores, sin mención alguna del enfoque étnico-racial, enfoque diferencial ni el reconocimiento por medio de las estadísticas descriptivas (FND, noviembre, 2019; Función Pública, 30 de julio, 2019). De forma muy puntual y específica, se menciona a las comunidades indígenas y Consejos Comunitarios en el municipio Carmen del Darién, como beneficiarias de 2500 viviendas “de acuerdo con los usos y costumbres de cada comunidad, con su respectivo componente y asistencia técnica” (FND, noviembre, 2019: 18)

Punto 2 Participación política

El objetivo principal del punto 2 del Acuerdo final es ampliar la democracia y fortalecer el pluralismo. Esto requiere la “representación de las diferentes visiones e intereses de la sociedad” y hace énfasis en la participación efectiva de las mujeres. También implica la dejación de las armas y el uso de la violencia como método de acción política y las garantías plenas para la participación y la inclusión política (Mesa de Conversaciones, abril de 2017:35).

El Capítulo Étnico también resalta la participación plena y efectiva de los pueblos étnicos, especialmente en todas las instancias creadas para la planeación participativa e implementación del Acuerdo Final. En materia de participación, se contemplan adicionalmente garantías para la inclusión de candidatos de los pueblos étnicos en las listas de las Circunscripciones Territoriales Especiales de Paz (CTEP).

El PMI tiene 4 metas para el Punto 2, así como 15 indicadores étnicos para dar seguimiento a su cumplimiento. No obstante, acá hemos desagregado la

meta para garantizar la participación en 6 submetas, para poder hacer un balance más detallado del avance de este punto.

Se alerta por riesgo de regresividad en dos de las metas: para la participación y consulta de ajustes normativos, por un lado, y la inclusión del enfoque étnico en el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), por el otro. Tres metas no muestran avances o tienen estancamientos en los avances (naranja). Debido a la situación de inseguridad se concluye que las condiciones para ejercer el derecho al voto han empeorado, a pesar de los avances registrados. Tres metas registran avances insuficientes para cumplir con las metas en el tiempo esperado (amarillo). Hay una mejora en dos metas, comparado con el balance del 2020. Por un lado, se aprobó los CTEP, y si bien se trata de un avance tardío y ha encontrado dificultades, como los intentos de cooptación de los curules por parte de los poderes políticos tradicionales, aportó a un aumento con el 80% en número de representantes afrocolombianos y afrocolombianas en la cámara. Por el otro lado se ven avances significativos en la implementación de las medidas para el acceso y uso de los medios de comunicación.

Tabla 5 Grado de Avances en Garantías para la Participación Política

Semáforo Punto 2			
No.	Meta	2020	2022
9.1	Participación y consulta ajustes normativos	Red	Red
9.2	Acceso y uso medios de comunicación	Orange	Yellow
9.3	Promoción veedurías ciudadanas étnicas	Yellow	Yellow
9.4	Condiciones para ejercer el derecho al voto	Yellow	Orange
9.5	Participación CTEP	Orange	Yellow
9.6	SISEP con enfoque étnico	Orange	Red
10	Formación y fortalecimiento de su cultura política y derechos humanos	Grey	Orange
11	Garantías participación mujeres étnicas	Orange	Orange

Fuente: Elaboración propia

La crítica situación de seguridad de los líderes y lideresas sociales, especialmente de las comunidades étnicas, evidencia claramente que los avances mínimos logrados en cuanto a la ampliación de la democracia y al fortalecimiento del pluralismo, reflejado por ejemplo en la pluralidad de voces representadas en el Paro Nacional en 2021, la Minga del 2020 y el Estallido Social (2021), han sido violentamente reprimidas. No hay garantías físicas, políticas o jurídicas para la participación política. Desde la puesta en marcha del Acuerdo hasta el 30 de marzo 2022, se han asesinado 1.324 líderes y lideresas sociales (Indepaz, 2022), gran parte de los cuales son indígenas (28%) y afrodescendientes (7%) (Indepaz, 2021)¹¹. La situación es crítica tanto en los escenarios urbanos como rurales. Preocupa en particular el recrudecimiento de la violencia y la afectación directa a los niños, niñas y adolescentes, principalmente por medio de secuestro o el reclutamiento forzado, la violencia sexual y basada en género, así como los asesinatos y desapariciones (CIDH, 29 de diciembre, 2021).

¹¹ El porcentaje de las víctimas indígenas y afrocolombianas está calculado con cifras con corte a 23 de noviembre de 2021.

La situación es particularmente crítica en las comunidades étnicas, donde la violencia no solamente afecta de forma desproporcional sino también de forma diferencial. Esta situación ha puesto en riesgo la pervivencia física y cultural de las comunidades étnicas al enfrentar el confinamiento o el desplazamiento de comunidades o generaciones enteras. Preocupan en particular los asesinatos, atentados, el acoso y las amenazas contra miembros de la Guardia Indígena o la Guardia Cimarrona, debido a su función de brindar seguridad y protección a las comunidades. Por lo tanto, un ataque contra las estructuras propias de las comunidades y sus integrantes constituye una afectación doble y posiblemente exponencial de los pueblos étnicos.

Los principales avances en las medidas que buscan ampliar y profundizar la participación política han sido: la aprobación del Estatuto de la Oposición, el Nuevo Código Electoral para actualizar el Código de 1986, la instalación de nuevos puestos de votación en zonas rurales de comunidades étnicas, y la apertura de la convocatoria para las licencias de radiodifusión comunitaria. Entre los compromisos atrasados están las garantías para la participación política y la protesta pacífica y la política pública de reconciliación y convivencia.

Es urgente re-evaluar la política de seguridad para las comunidades étnicas y sus líderes (las autoridades tradicionales y los sistemas propios de seguridad y justicia junto con las entidades Estatales responsables) para garantizar mecanismos efectivos para la protección colectiva (física, cultural y del territorio como sujeto de derecho especial) y la seguridad humana, tomando en cuenta la gran diversidad interétnica e interna de las comunidades.

Aparte de estos limitantes estructurales, se suma que el punto dos es el que demuestra el nivel más bajo de implementación, según el balance general del Instituto Kroc (2021:8). Esto se ve también reflejado en los niveles presupuestales que se ha visto disminuyendo los últimos dos años, contrario a lo esperado y necesitado para subsanar los retrasos (CGR, 2021:218). La contraloría también

constata que solo el 0.4 % de los recursos invertidos para la implementación del capítulo étnico, se orientó al punto 2 (Ibid.).

Seguimiento Metas e indicadores del PMI del Punto 2

Meta 9: Garantías para la participación política y electoral

El PMI incluye una meta trazadora muy amplia para el punto 2 que abarca 22 indicadores muy diversos, que acá hemos desagregado en seis submetas. Estas metas apuntan a promover la participación real y efectiva con garantías políticas, jurídicas y de seguridad.

Meta 9.1. Participación y consulta: ajustes normativos

El incumplimiento del derecho fundamental a la consulta previa, libre e informada, fue evidenciado en la sección correspondiente a las salvaguardas sustanciales, aunque el Gobierno presenta el indicador correspondiente como cumplido (CPEC, 2021:16) contrario a lo que indica el SIIPO (30 de marzo, 2022).

Adicional a la consulta previa, el PMI contempla que los pueblos étnicos “participan de manera real y efectiva en la construcción y ajustes normativos, relacionados con las garantías a la participación

ciudadana” (DNP, 2017). El Ministerio del Interior es responsable por el cumplimiento de este indicador, pero a 30 de marzo del 2022 no se cuenta con información reportada en el SIIPO (SIIPO, 30 de marzo, 2022). Sin embargo, en su informe sobre avances en la implementación de los 97 indicadores del capítulo étnico del Plan Marco de Implementación, el CPEC reporta este indicador como cumplido. Como evidencia presenta un convenio con el ONIC por un valor de 160 millones para “adelantar el proceso de construcción de la ruta metodológica en el marco del acuerdo A34 del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022” (CPEC, 2021:15). El acuerdo 34 del PND hace referencia al capítulo indígena en la política pública de juventud (DNP, 2020:68). Semejante forma de presentar la información es un insulto a la ciudadanía, es un desprestigio del Estado, y hace cuestionable la capacidad del talento humano de la entidad y cómo se está gastando los recursos de la Nación.

La STCIV, en su tercer informe, en el Anexo 4 destaca que “de los 10 indicadores que el Gobierno presenta como cumplidos, 5 se refieren a la participación efectiva y la consulta previa de ajustes normativos a pesar de no haber cumplido con este compromiso” (2022:159). El siguiente cuadro hace un balance de estos 5 indicadores específicos, con base en el balance de la STCIV y el Informe de avance en la implementación de la paz con legalidad con enfoque étnico, del CPEC, así como las reflexiones propias de CONPA.

Tabla 6. Indicadores del PMI cumplidas según el SIPO sobre Consulta Previa Libre e Informada

Indicadores del PMI cumplidas según el SIPO sobre Consulta Previa Libre e Informada				
No.	Nombre Indicador	Balance CPEC	Balance STCIV	Comentario CONPA
A.E.5	Proyecto de Ley de tierras, consultado y concertado, presentado para modificar el artículo asociado al Fondo de Tierras e incluir una subcuenta específica de acceso para comunidades NARP	✓	X	Consulta del PND no corresponde ni puede reemplazar el compromiso de este indicador
A.E.12	Normatividad aplicable para la constitución, ampliación, saneamiento, reestructuración, clarificación, delimitación, medidas de protección y titulación colectiva, ajustada y expedida	✓	X	El Proyecto de Ley de Tierras presentado no incluyó esta modificación ni fue consultado.
B.E.1	Pueblos étnicos que participan de manera real y efectiva en la construcción y ajustes normativos, relacionados con las garantías a la participación ciudadana.	✓	X	El Gobierno solo presenta evidencia de avance con las comunidades indígenas.
B.E.3	Leyes y normas para la implementación del Acuerdo Final que afectan a los pueblos étnicos, consultadas	✓	X	El indicador se refiere a toda la implementación normativa, no solamente Fast Track. Avances parciales excluyó las comunidades afrocolombianas
B.E.4.	Pueblos étnicos que participan de manera real y efectiva en la construcción y ajustes normativos, relacionados con las garantías de los derechos a la libre expresión, protesta, movilización, otras formas de expresión ciudadana y social.	✓	X	Los avances normativos no han sido consultados ni concertados con las comunidades étnicas.

Fuente: Elaboración propia con base en STCIV (2022: 159ff) y el último informe étnico del CPEC (2021).

Ahora bien, en el caso del punto 2, no es solamente una cuestión de falta de consulta previa, concertación y participación efectiva, sino una falta en el avance de la adecuación normativa ‘restante y necesaria’ en general para garantizar el cumplimiento de los pilares y estrategias correspondientes al punto 2 (IEANPE, 2021:11).

Según el balance de la implementación normativa liderada por la congresista Juanita Goebertus *No enreden la paz: ¿en qué va la paz cinco años después de la firma del Acuerdo final?*, se requieren 107

reformas normativas en total. A los 5 años de implementación, 71 normas correspondientes habían sido expeditos, pero solo 5 durante el Gobierno de Duque. A saber: Ley Estatutaria de la JEP; La reglamentación del catastro multipropósito; El cambio de adscripción de la Agencia de Renovación del Territorio; La Ley de Transporte Escolar Rural; Ley de inversión social. (24 de noviembre, 2021: 2)

Según la mismo fuente, para el punto 2, faltan 7 normas de 14 en total, según especifica la tabla:

Tabla 7. Medidas Específicas para la Participación

Leyes para punto 2 pendiente por expedir		
#	Norma pendiente	Responsable
1	Veeduría ciudadana y observatorios de transparencia	Función Pública
2	Reforma política	MinInterior
3	Reforma electoral (recomendaciones de la Misión Electoral creada por el Acuerdo, no todas fueron Interior acogidas en el texto aprobado el año pasado)	MinInterior
4	Ley de participación y regulación de la protesta pacífica	MinInterior
5	Revisión de funciones y conformación de consejos territoriales de planeación	Planeación
6	Creación canal de televisión cerrada para partidos y movimientos políticos y para organizaciones	TIC
7	Emisoras comunitarias (nuevas convocatorias y TIC capacitación para trabajadores)	TIC

Fuente: Elaboración propia con base en Goebertus et al., 24 de noviembre, 2021:4

Meta 9.2 Acceso y uso de medios de comunicación

El CONPA reconoce como uno de los avances principales en punto 2 la apertura de la convocatoria para las licencias de radiodifusión comunitaria, a pesar de que el SIIPO no cuenta con información para estos indicadores.

Desde 2019, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) ha publicado anualmente una convocatoria para la adjudicación de emisoras comunitarias. En 2020, de las 21 emisoras comunitarias (ver anexo 13) ubicadas en municipios PDET con influencia de población Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera, se priorizaron 3 emisoras comunitarias en territorios con mayor proporción de población víctima, tomando como referencia la población total. Estas tres emisoras fueron: Asociación Pro-Desarrollo

de Chigorodó, Antioquia; Corporación Comunitaria Impacto-Fundación Magdalena; y Asociación Comunitaria Brisas del Patia (Asocobipa)-Policarpa Nariño. Según la Convocatoria Pública No. 001 del 2020, 50% de las de las convocatorias abiertas para adjudicación son específicamente para las comunidades étnicas organizadas. El proceso ha puesto a disposición 240 canales en 239 municipios o divisiones territoriales de 31 departamentos donde existen asentamientos de grupos étnicos reconocidos, así como los sitios donde hubo manifestación de interés y hay espectro radioeléctrico disponible para prestar el servicio, de acuerdo con el análisis técnico realizado por la Agencia Nacional del Espectro (ANE) (CEPC, 2021:24).

Sobre las producciones de radio comunitaria, el MinTIC reportó la entrega en 2020 de 10 estímulos económicos por valor total de \$20 millones para 10 producciones de radio comunitaria en emisoras concesionadas a 5 pueblos y organizaciones de mujeres indígenas y 3 afrodescendientes. También, se entregaron estímulos por total de \$400 millones para la realización de 8 productos digitales de colectivos con pertenencia étnica (5 colectivos indígenas y 3 colectivos de las comunidades negras, afrocolombiana, raizales y palenqueras), seleccionados en el marco de la convocatoria “Crea Digital 2020” (CGN, 2021).

Adicionalmente, el MinTIC reporta la capacitación técnica 150 personas durante 2020 en temas relacionados con la industria audiovisual y sonora, y la producción de contenidos propios (pensado y concebido bajo la cosmogonía de los pueblos étnicos) (CPEC, 2021). En referencia a contenidos propios en emisoras de RTVC, el MinTIC reporta que en 2020 se desarrolló el 15% de los espacios de las emisoras de Radio Nacional de Colombia y Radiónica, en divulgación de contenidos étnicos.

Meta 9.3 Promoción de veedurías ciudadanas étnicas

Un elemento fundamental para el funcionamiento transparente del Estado son las veedurías ciudadanas. El PMI y el Capítulo Étnico destaca la

necesidad de apoyar la creación y promoción de veedurías propias de las comunidades étnicas. Se requiere también una formación de vendedores con pertinencia cultural, que sea diseñada e implementada con y para las comunidades étnicas.

El Gobierno reporta la creación de un Plan Nacional de Formación de Veedores con Enfoque Étnico, pero este no fue consultado y su implementación no ha garantizado la participación étnica ni ha sido efectiva. Hay una percepción de dilatación por medio de procesos de planeación reiterados, sin intención real de una implementación masiva, y el número de personas beneficiadas es irrisorio desde una perspectiva nacional.

En 2019, Función Pública ejecutó en coordinación con la Escuela Superior de administración Pública (ESAP) y la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas y Redes Departamentales, 7 talleres piloto de formación para el control social con enfoque étnico en los cuales participaron 403 personas y se identificaron 64 pueblos y comunidades étnicas. Según el informe del CPEC, estos talleres fueron diseñados tomando en cuenta “el contexto ancestral, territorial, normativo, así como sus derechos adquiridos, para lograr de esta forma un proceso de construcción conceptual del control social desde su saber” y consultados con grupos e integrantes de pueblos y comunidades étnicas (2021:30). No obstante, este proceso no contó con participación efectiva de las comunidades étnicas durante la construcción de la agenda, los contenidos, la metodología y la didáctica de la capacitación en control social.

En 2020, en respuesta ante la pandemia global, la Función Pública, la ESAP y la Red Institucional de Apoyo también desarrollaron una estrategia de formación virtual y se realizaron 14 talleres de formación en control social de forma virtual a pueblos y comunidades étnicas, beneficiando a 121 participantes de 5 pueblos indígenas, 6 comunidades afrocolombianas, y 2 pueblos negros (CPEC, 2021:31).

Para el año 2020 la CPEC también reporta la socialización, retroalimentación y la validación del Plan Nacional de Formación de Veedores con Enfoque Étnico -PNFV-EE, “por representantes, líderes y ciudadanos de los pueblos indígenas (autoridades, mayores y cabildantes del resguardo indígena Path-Yu en Cajibío-Cauca), Rrom (Organización Pro-Rrom) y pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros (con consejeros y delegados del Espacio Nacional de Consulta Previa), así como con la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos - IEANPE, con el apoyo de la Consejería Presidencial para Estabilización, y la Secretaría General de la Organización Nacional Indígena de Colombia.” (CPEC, 2021:31). No obstante, ninguna de estas actividades reemplaza la consulta previa formal del plan ante las entidades correspondientes, por lo que constituye una participación instrumentalizada que no da oportunidades reales de incidencia y control.

Para el año 2021, el Gobierno volvió a reportar la formulación de un modelo de capacitación para los pueblos étnicos, aunque el PNFV-EE incluye una estrategia de formación que será probada en dos pilotos en el 2020.

Meta 9.4 Condiciones para ejercer el derecho al voto

La seguridad y protección es una condición necesaria para garantizar el libre ejercicio del derecho al voto. Por lo menos 188 personas fueron víctimas en un total de 144 actos de violencia contra candidatos y candidatas al congreso, registrados por Fundación PARES entre 13 de marzo de 2021, fecha que marcó el inicio del calendario electoral, hasta el 7 de marzo de 2022 9 de marzo, 2022). 22 personas fueron asesinadas (PARES, 9 de marzo, 2022:8).

También otros actores alertaron antemano sobre los riesgos electorales, especialmente para líderes y lideresas de las comunidades étnicas, lo cual permite concluir que las medidas tomadas para prevenir la violencia no fueron suficientes.

La Defensoría del Pueblo, por ejemplo, emitió siete alertas tempranas y una alerta temprana electoral nacional¹², que advirtió sobre riesgos para 521 municipios (Misión de Verificación, 4 de abril, 2022; Defensoría del Pueblo, 17 de febrero, 2022). La Misión de Observación Electoral (MOE), también alertó sobre los riesgos electorales, así como otros delitos que limita el derecho al voto libre, como la corrupción y el fraude electoral (Defensoría del Pueblo, 17 de febrero, 2021; MOE, 24 de enero, 2022; MOE, 5 de marzo, 2022). Especialmente la violencia contra las lideresas ha aumentado según MOE, quien registro 114 hechos de violencia contra las mujeres que ejercen algún tipo de liderazgo en el 2021 hasta noviembre (25 de noviembre, 2022).

La falta de garantías para la seguridad y protección, no solamente constituye un riesgo para los candidatos y candidatas de los distintos partidos, sino constituye también un limitante para la participación electoral de la población en general. La Misión de Verificación de la ONU resalta que durante el año electoral la violencia contra la población civil se intensificó, especialmente en departamentos como Arauca, Chocó y Putumayo. Así, por ejemplo, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios registró entre el 1 de enero y el 15 de marzo, el desplazamiento forzado de 13.821 personas y el confinamiento de 48.331 personas (4 de abril, 2022). El 98,5% de las personas en confinamiento pertenecen a comunidades étnicas (Gobertus, 24 de noviembre, 2021: 20). El 87% de las personas afectadas por el confinamiento están geográficamente concentrados en Chocó que cuenta con entre 85% población afrocolombiana y 13% de las comunidades indígenas, principalmente Emberá. La Misión Electoral Especial, en 2017, concluía que de 75 municipios que conforman 234 Consejos Comunitarios en Colombia, el 43% tienen dificultades

para el acceso a puestos de votación y el 11% tienen una situación de extrema dificultad (Misión Electoral Especial, 2017; Contraloría, 2021: 655).

Los principales avances para ejercer el derecho al voto por parte de las personas y pueblos étnicos han sido: el Estatuto de la Oposición, el Nuevo Código Electoral para actualizar el Código de 1986 y los nuevos puestos de votación en zonas rurales de comunidades étnicas. Sin embargo, la IEANPE ha reportado que estos avances no han sido validados en los territorios (2021:12).

Según el informe de la CPEC, posterior a un análisis que ha durado desde el año 2019, la Registraduría ha realizado un estudio sobre la posibilidad de crear o reubicar puestos de votación en la zona rural y dispersa y en las comunidades y poblaciones étnicas (2021:14). No obstante, no han sido subsanados a profundidad los obstáculos para el acceso al voto para los pueblos étnicos por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC), entre otras, porque argumenta no contar con presupuesto para el cumplimiento de los compromisos étnicos. Esta información ha sido constatada por la IEANPE en el marco del diálogo interinstitucional en el que no han sido aportadas las evidencias pese a la insistencia de las organizaciones étnicas en relación con las medidas que debe implementar la RNEC.

Por su parte, el CONPA no aprobó la petición a la IEANPE en el cual la Registraduría Nacional ofreció un número de cupos para la formación sobre el sistema político colombiano, entre otras razones, porque desde CONPA se exigía un mediano control sobre los contenidos y metodología de formación o del programa. CONPA considera que debe existir un proceso de adecuación conforme al enfoque étnico y no replicar los contenidos que el sistema educativo ha impartido en las últimas décadas en los procesos de formación cívica en Colombia.

¹² para Bogotá y otros 20 municipios de Córdoba, Cundinamarca, Magdalena, Putumayo, Risaralda, Tolima y Valle del Cauca.

Meta 9.5 Participación electoral: CTEP

Las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CTEP) son de suma importancia para las comunidades étnicas y una deuda con las víctimas del conflicto desde las elecciones hace cuatro años. Su aprobación y regularización en 2021 significa un avance importante, especialmente para las comunidades afrocolombianas, pues 11 de las 16 Curules de Paz se encuentran en áreas de influencia étnica, 7 de ellas en áreas afrocolombianas (CONPA, 20 de octubre, 2021).

El 21 de mayo de 2021 la Corte Constitucional concedió una tutela interpuesta por el senador Roy Barreras en representación de los habitantes de los territorios cubiertos por dichas circunscripciones (Sentencia SU 150), y de esta forma, revivió el proyecto de Ley, impedido por las acciones políticas y jurídicas de sus opositores. El 25 de agosto se aprobó el Acto Legislativo 02 de 2021 que decreta el artículo transitorio de la Constitución que crea las CTEP, y el 13 de marzo de 2022 se votó por primera vez en los CTEP.

No obstante, en las elecciones al congreso solo cuatro Consejos Comunitarios lograron representación por medio de las CTEP:

- ▶ Pacífico medio: Consejo Comunitario del Río Naya
- ▶ Nariño: Corporación Red de Consejos Comunitarios del Pacífico Sur - RECOMPAS
- ▶ Putumayo: Consejo Comunitario Los Andes
- ▶ Chocó: Consejo Comunitario Mayor de Novita “Cocoman”

Ahora bien, en el caso de Chocó, las organizaciones de víctimas han alertado sobre irregularidades en la financiación de la campaña de James Hermenegildo Mosquera, quien fue elegido con supuesto apoyo del Clan Sánchez, “una casa política del Chocó con varios de sus miembros condenados por corrupción y vínculos con paramilitares” fue incluido

en el registro de víctimas en noviembre 2021 y debe haber sido inhabilitado por no haber habitado el territorio en los últimos años (El Espectador, 13 de marzo, 2022).

Han habido también alertas de irregularidades en la financiación de las campañas de los representantes electos en: Antioquia donde ganó Karen Juliana López Salazar, avalado por Yo soy Urabá; en Arauca donde ganó Karen Astrid Manrique Olarte, avalada por la Asociación de Víctimas Intercultural y Regional (Gallego Castro, 26 de febrero, 2022). Según el Espectador “varios habitantes de la región señalan que su candidatura habría tenido apoyos políticos del Partido Liberal en el departamento” (13 de marzo, 2022), lo cual va en contra de los reglamentos establecidos. También Haiver Rincón, quien ganó en Tolima, ha sido acusado por financiación por los partidos tradicionales, así como Leonor Palencia, prima del actual gobernador de Córdoba y con dudosa relación con el exalcalde de Tierralta Fabio Leonardo Otero, ha sido señalado por el asesinato de la lideresa María del Pilar Hurtado (El Espectador, 13 de marzo, 2022).

Este último ejemplo también ilustra la cooptación de los curules de paz no solamente por parte de las maquinarias tradicionales sino también para-políticas. Así por ejemplo, en la Sierra Nevada y Serranía del Perijá ganó Jorge ‘Yoyo’ Tovar, hijo del exjefe paramilitar Jorge 40. En Caquetá ganó John Freddy Núñez, quien ha sido denunciado por presuntas inhabilidades y por su cercanía con parapolíticos (El Espectador, 13 de marzo, 2022).

Varios actores habían alertado sobre la falta de garantías para la participación efectiva de las víctimas en los CTEP así como por los riesgos con la cooptación de los curules, incluyendo a MOE (24 de enero, 2022; FIP, febrero, 2022:7; Defensoría del Pueblo, 17 de febrero, 2022). El decreto 1207 del 5 de octubre de 202 que reglamenta la elección de los representantes a la Cámara por las 16 CTEP para los periodos 2022-2026 y 2026-2030, por ejemplo, incluye una serie de requisitos y procedimientos administrativos y burocráticos que en la práctica



excluyen a muchas personas contempladas en la concepción de las CTEP en el Acuerdo Final, especialmente de las comunidades étnicas. Así, por ejemplo, en el caso de las víctimas que pertenecen a comunidades étnicas, sólo pueden inscribirse como candidatos de resguardos, autoridades indígenas y de Consejos Comunitarios “debidamente constituidos y registrados ante el Ministerio del Interior”. (Artículo 4º del Decreto 1207). Esto excluye la gran mayoría de la población afrocolombiana y negra, y una parte grande de la población indígena (Monclou Chaparro, 31 de octubre, 2021).

También preocupa la inhabilidad contenida en el numeral primero del artículo 7 de la Resolución 10592 de 2021, con respecto a quienes hayan sido

candidatos elegidos o no a cargos públicos con el aval de partidos o movimientos políticos con representación en el Congreso o con Personería Jurídica. Esto, según nuestro análisis, excede lo contemplado en el acto legislativo 02 de 2021 y pone en riesgo derechos a la participación y reparación de las víctimas del conflicto armado en Colombia. En concordancia con ello, el CONPA determinó instaurar Derecho de Petición al Registrador Nacional Alexander Vega el día 01 de octubre de 2021. Cabe resaltar también el aumento de peticiones de registro y certificados como víctimas a nivel nacional ligada al requisito para la participación electoral en la circunscripción, lo cual indica una instrumentalización del Registro Único de Víctimas (RUV) para fines electorales.

Meta 9.6 SISEP con enfoque étnico

El SISEP fue creado en el Decreto Ley 895 de 2017 y está compuesto por varios mecanismos para su funcionamiento:

1. La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS)
2. La Instancia de Alto Nivel (IAN)
3. El delegado presidencial
4. La Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del Sistema Integral de Protección
5. El Comité de Impulso a las Investigaciones
6. Los Programas de protección contemplados en el presente decreto ley
7. El sistema de prevención y alerta para la reacción rápida

Los indicadores éticos para esta meta tienen que ver principalmente de los ajustes metodológicas para el Sistema de Planeación, Información y Monitoreo del SISEP, así como la incorporación de un enfoque étnico en el trabajo de la Comisión de Seguimiento y Evaluación del desempeño del SISEP y del Comité de Impulso a las Investigaciones por delitos contra quienes ejercen la política. La instancia de Alto Nivel del SISEP, en su informe, debe

contar con un capítulo étnico construido con insumos aportados por los pueblos étnicos.

El CPEC es responsable por el cumplimiento de esta meta, junto con la Fiscalía. No obstante, no han reportado información sobre el avance al SIIPO. La Contraloría constata que esta meta trazadora “continúa en incumplimiento desde el 2018”, ya que el Sistema de Planeación, Información y Monitoreo y la Comisión de Seguimiento de Evaluación, “aún están en proceso de estructuración, definición y consolidación” (CGR, agosto 2021:219).

Debido a la situación crítica de seguridad, especialmente para los líderes y lideresas de las comunidades étnicas, es necesario que el Gobierno toma en serio las alertas que han pronunciado tanto las organizaciones propias, como por ejemplo la IEANPE, pero también las entidades de control (CGR, 2021; PGN, 2021) así como la cooperación internacional (Misión de Verificación de la ONU, 4 de abril, 2022).

La IEANPE, también hace énfasis en la creación y puesta en marcha del programa de Promotores Comunitarios de Paz y Convivencia, contemplados en el artículo 15 del Decreto Ley 895 de 2017, así como la implementación del Sistema de Alertas Tempranas (SAT) (ver meta 12 en la sección del punto 3), tal como lo contempla el Artículo 17. (IEANPE, 2021:12).

Meta 10: Fortalecimiento de la cultura política y DDHH

La meta 10 contempla estrategias y programas de formación y fortalecimiento de su cultura política y derechos humanos en correspondencia con sus sistemas de valores propios. Es una responsabilidad del MinInterior y no hay información correspondiente en el SIIPO.

La CPEC reportó como avance en la implementación de esta meta la creación de la Escuela de Formación de Líderes Sociales, que es “una estrategia que busca fortalecer los liderazgos y la gobernanza

en el país” (2021:221). Según reporta la Consejería, hubo 7520 cupos para las comunidades indígenas, de los cuales se utilizaron 3908. No reportan el número de beneficiarios de pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueras, ni datos desagregados por género (Ibid).

Meta 11: Participación efectiva mujeres étnicas en programa liderazgo de las mujeres

Finalmente, el PMI incluye una meta específica para garantizar la participación efectiva de las mujeres étnicas. También corresponde al MinInterior reportar los avances en la implementación en el indicador para esta meta: el número de medidas afirmativas para la participación efectiva de las mujeres de las comunidades étnicas, pero el SIIPO tampoco cuenta con información sobre el avance.

La CPEC reporta, por un lado, la creación de la Comisión Nacional de las Mujeres Indígenas (CNMI), por medio del Decreto 1097 de 2020 (CPEC, 2021:17). Por el otro lado, la CPEC reporta como avance en esta meta, la ejecución de un convenio con la CNMI para “elaborar la hoja de ruta que permita el fortalecimiento, articulación y seguimiento de los acuerdos pactados en la en cumplimiento a los ordenado por la Corte Constitucional del Auto 092 de 2008” (2021:17). Es decir, se trata realmente de un compromiso previo a la firma del acuerdo de paz, pues, el Decreto 1097 de 2020 crea “la Comisión Nacional de Mujeres Indígenas en desarrollo del artículo 13 del Decreto 1397 de 1996” (énfasis añadido).

Adicionalmente, estas medidas afectan únicamente a las comunidades indígenas, a pesar de que el Auto 092 del 2008 también menciona la necesidad de atender de forma diferencial a las mujeres afrocolombianas, negras, palenqueras y raizales.

Recuadro: Representación de la mujer afrocolombiana en el Congreso

Las elecciones al Congreso en 2022 tuvieron el mayor número de candidatas en la historia del país: un 39,5 % de las candidaturas fueron de mujeres, frente al 34,5 % en 2018, según el balance de la Misión de Verificación de la ONU en Colombia (4 de abril, 2022). También hubo un aumento de mujeres elegidas al congreso. El 28,8% de los representantes electos se identifica como mujer, lo cual corresponde a 85 de los 295 curules disponibles y un aumento de 9.1% puntos porcentuales con respecto a las elecciones 2018-2022 (ONU Mujeres, 15 de marzo, 2022; Sisma Mujer, marzo, 2022). Esto se debe en gran medida gracias a la lista cremallera del Pacto Histórico (Castrillón Palacio, 23 de marzo, 2022). Según reporta ONU Mujeres, “con este avance, Colombia estaría por encima del promedio global de participación de mujeres en los parlamentos que es de 25,5 % y más cerca del promedio en la región de las Américas, el cual está en 32.4 %” (IPU y ONU Mujeres, 2021 en ONU Mujeres, 15 de marzo, 2022).

No obstante, en cuanto a la representación afrocolombiana, aún hay una brecha por cerrar. Así por ejemplo, de los 17 representantes afrocolombianos electos para la cámara, solo 4 son mujeres (23,5%), incluyendo los dos curules afrocolombianos cuya legitimidad ha sido cuestionada (ver recuadro anterior). Esto corresponde al 2% del número de representantes en total en la cámara y 7.8% de los curules ocupadas por mujeres.

En 3 de las 16 CTEP ganó tres mujeres, en: Arauca, Córdoba y Antioquia, pero ninguna de ellas pertenece a una comunidad afrocolombiana, negra, raizal o palenquera (ONU Mujeres, 15 de marzo, 2022).

En el senado las dos representantes electos del pueblo negro identifican como mujeres, lo cual corresponde a 1.8% del total de los senadores, y 6% de los 33 curules ocupadas por mujeres (Ibid). Por primera vez, una mujer indígena ocupará una curul en el Senado (MOE, 14 de marzo, 2022:1)

La MOE también destaca que hay un aumento importante en la representación LGBTIQ+ n el congreso que pasó de dos a 6 personas, comparado con 2018. Una persona en el senado y 5 personas en la Cámara de Representantes abiertamente se identifican como miembros de la comunidad de las disidencias de género y sexualidad diversa MOE, 14 de marzo, 2022:7.

Punto 3 Fin del Conflicto

El Punto 3 del Acuerdo busca poner fin al conflicto armado por medio de un proceso de desmovilización, desarme y reintegración económico, político y social de los excombatientes, la lucha contra las organizaciones y conductas criminales, incluyendo una Programa Integral de Seguridad y protección para las comunidades y organizaciones en los territorios.

El Capítulo Étnico en materia de Garantías de Seguridad contempla dos salvaguardas para la incorporación de la perspectiva étnica y cultural en el Programa de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios. También busca garantizar el fortalecimiento de los sistemas propios de los pueblos étnicos, como la guardia cimarrona. Adicionalmente, se incluye un programa especial de armonización para las comunidades que reciben personas en proceso de reincorporación.

El PMI tiene 5 metas y 9 indicadores étnicos para dar seguimiento al cumplimiento del punto 3. La meta para la incorporación del enfoque étnico en el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo es la única meta que tiene algún avance significativo en la implementación, pero con algunas dificultades, especialmente en la implementación del enfoque étnico, que ha conllevado un retraso. Es decir, ya no avanza según la temporalidad esperada, lo cual implica un empeoramiento, comparado con el balance hecho en el 2020. La implementación del programa especial de armonización no logra superar la fase de la Consulta Previa y por ende continúa estancada sin avance progresivo. Para las últimas dos metas: la lucha contra organizaciones y conductas criminales, por un lado, y los mecanismos diferenciales y fortalecimiento de sus formas propias de protección, por el otro, hay alerta por regresividad.

Tabla 8. Medidas de Políticas en Protección y Seguridad

Semáforo Punto 3			
No.	Meta	2020	2022
12	SAT con enfoque étnico	Verde	Amarillo
13	Programa especial de armonización	Naranja	Naranja
14	Lucha contra organizaciones y conductas criminales	Rojo	Rojo
15	Mecanismos diferenciales y fortalecimiento de sus formas propias de protección	Rojo	Rojo

Fuente: Elaboración propia

Las medidas de política acordadas en punto 3 para poner fin al conflicto armado han sido incumplidas y las comunidades continúan en medio de los diversos conflictos por el rearme y reconfiguración de los actores armados. La aguda crisis humanitaria del país, especialmente en los territorios étnicos, es evidencia suficiente del fracaso de la implementación del punto 3 de Fin del Conflicto.

Esta afirmación no contradice o desconoce que hay avances muy significativos, especialmente en lo que concierne el compromiso de las personas en procesos de reintegración, a pesar de los obstáculos en el proceso, incluyendo el asesinato de los excombatientes. No obstante, el recrudecimiento y la reconfiguración del conflicto armado en el país ha significado nuevos ciclos de masacres y asesinatos, enfrentamientos y bombardeos, desplazamiento y confinamiento que ha afectado particularmente a las personas y comunidades étnicas.

Si bien los compromisos en esta materia no tienen mayores avances, existe una regresividad sustancial en cuanto a las condiciones de seguridad y protección. Los pueblos afrocolombianos siguen siendo víctimas de graves violaciones de derechos humanos, tales como el preocupante nivel de asesinatos de líderes sociales y autoridades étnicas (1.201 líderes y defensores de derechos humanos según Indepaz) y el dramático aumento de los desplazamientos forzados (1.000.000 personas desplazadas) desde la firma del Acuerdo de Paz en el año 2016.

Seguimiento de metas e indicadores del PMI del Punto 3

Meta 12: SAT con enfoque étnico

La primera meta del punto 3 es igual a la meta 9 del punto 2 y busca aportar a la participación efectiva con garantías políticas, jurídicas y de seguridad (DNP, 2017) pero el indicador correspondiente es específico y contempla la inclusión del enfoque étnico, territorial, diferencial y de género en el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo. Esto fue reglamentado con la ley 895 del 2017 y el Decreto 2124 del 2017 y “se encuentra en ejecución” según la Contraloría (CGN, 2021:224). En nuestro balance en el 2020, considerábamos que este indicador estaba avanzando acorde a los tiempos establecidos. No obstante, la ejecución, especialmente del componente étnico se ha ralentizado y la falta de respuesta y seguimiento efectiva a las alertas emitidas, ha hecho el avance de la meta menos viable que en 5 años se alcanza la meta.

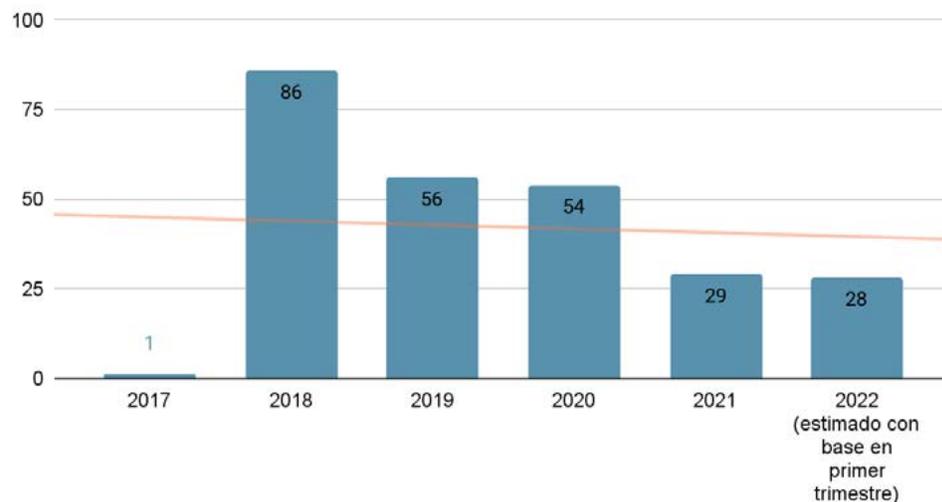
Desde la expedición del decreto hasta marzo del 2022, la Defensoría del Pueblo ha emitido 233 aler-

tas tempranas. No obstante, el número de alertas emitidas ha disminuido en la medida que los niveles de violencia han aumentado, especialmente la violencia indiscriminada, como el desplazamiento, el confinamiento y las masacres. Esto, por un lado, pareciera contraintuitivo desde una mirada del mandato de la Defensoría y la SAT, pero también pone en cuestión la efectividad de las Alertas Tempranas para prevenir la violencia. La Procuraduría por ejemplo, ha expresado preocupación por la gestión insuficiente para “la implementación oportuna de medidas para atender las recomendaciones emitidas en las alertas tempranas que contribuyan a mitigar los factores de riesgos a los que están expuestos la población civil” (PGN, 2021:314). De los 72 informes de seguimiento emitidos por la Defensoría hasta 2021, hay un bajo nivel de cumplimiento o incumplimiento total en el 78% de los casos. El 21% de los informes de seguimiento indicó un nivel de cumplimiento medio, y solo en un caso se registró cumplimiento alto (Ibid.).

La IEANPE, con respecto a la crítica situación de seguridad, especialmente para los líderes y las lideresas étnicas, han constatado que “No podemos seguir contando cifras de muertes de los líderes y lideresas de los pueblos étnicos, que se habrían evitado si el sistema de alertas tempranas estuviese funcionando” (IEANPE, 2021:12).

Gráfica 1.

Alertas tempranas Emetidas



Fuente: Elaboración propia

La contraloría también ha alertado sobre los retrasos en el avance en el diseño e implementación de instrumentos con el enfoque étnico. Hasta el 2021 solo se había avanzado en actividades preparatorias, como el diseño metodológico y el desarrollo de la matriz de categorías de análisis para la identificación de amenazas y vulnerabilidades para población étnica (CGN, 2021:224).

Para 2021, la Defensoría comprometió presupuesto por valor de \$171 millones para alertas tempranas e informes de seguimiento y jornadas de prevención descentralizada e informes de prevención con enfoque diferencial (CGN, 2021:224).

Meta 13: Programa especial de armonización

El Programa Especial de Armonización, según el PMI, debería haber estado listo en 2019. No obstante, a cinco años de la firma del Acuerdo Final ni ha culminado la Consulta Previa. La excusa del Gobierno ha sido la falta de presupuesto, efectivamente reflejado en los presupuestos (STCIV, 2021: 56), lo cual evidencia la poca voluntad y baja priorización política para cumplirle a las comunidades étnicas.

CONPA y la Comisión Étnica, entre otros actores claves, ha reportado sobre los efectos negativos de la ausencia de este programa en los informes anteriores, resaltando, por ejemplo: los conflictos activos y latentes en las comunidades y el impacto sobre la cultura propia; la reinserción y el reclutamiento por los grupos armados; y los riesgos que enfrentan los excombatientes. También preocupa que después cinco años, aún no se ha logrado consolidar los datos públicos sobre cuántas personas en proceso de reincorporación provienen de las comunidades étnicas, y cuántas de ellas quieren volver o ya regresaron a sus comunidades (CONPA, 2019:27; Comisión Étnica, 2021; PGN, 2021: 663ff; STCIV, 2022: 56; CGR, 2021: 222).

Se recuerda que el Programa Especial de Armonización se encuentra como salvaguarda en materia de víctimas del conflicto, y busca principalmente la armonía territorial (Acuerdo Final, p. 209). En ese

sentido, el desarrollo participativo y la consulta del Programa requiere estar en clave de la reparación, la reintegración y reconciliación comunitaria (IEANPE, 2021:13) y en trabajo mano a mano con el SIVJRN, especialmente con la JEP. Por ejemplo, es necesario contemplar cómo las sanciones propias puedan aportar a la protección y al fortalecimiento cultural y espiritual de las comunidades étnicas. El Gobierno junto con la Cooperación Internacional debe, según el Comunicado Conjunto no.13 (15 de marzo, 2017), asegurar los recursos económicos necesarios y las entidades de control deben brindar un acompañamiento especial, con el fin de fortalecer capacidades y prevenir la corrupción para promover la transparencia, tal como lo contempla sección 6.1.6. del Acuerdo Final. Esto, para las comunidades étnicas y sus organizaciones también significa una oportunidad de fortalecer sus capacidades en veeduría y control político, especialmente en las áreas de gestión financiera.

Tomando en cuenta la aguda crisis humanitaria en muchos de los territorios étnicos, es también necesario contemplar la articulación con otras medidas del Acuerdo Final y en particular el punto 2 y 3, en lo que concierne a la seguridad y protección de las personas y las comunidades, incluyendo el fortalecimiento de los sistemas propios de seguridad y “la consolidación de las alertas tempranas propias” (IEANPE, 2021:14).

Adicionalmente, es necesario reiterar la necesidad de incorporar el enfoque de género, mujer, familia y generación en todos los aspectos de la reincorporación y la armonización territorial. Este enfoque brinda herramientas particularmente valiosas para atender los derechos culturales, espirituales y ambientales, así como para identificar prácticas excluyentes o discriminatorias.

Finalmente se hace un llamado sobre la falta de información sobre la atención a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en proceso de reincorporación, con particular énfasis en la protección y la prevención, debido a los alertas sobre el aumento en el reclutamiento forzado, especialmente en los territorios étnicos (ver recuadro).

Recuadro: Reclutamiento de menores, desplazamiento y confinamiento

La agudización del reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes en Nariño ha surgido por la búsqueda del control de áreas que antes eran dominadas por las FARC-EP, en donde las disputas por el manejo de las economías ilícitas en el territorio. De acuerdo con las investigaciones, durante el periodo de 2017-2020 hubo 52 casos de reclutamiento infantil en el departamento de Nariño. Los municipios que presentaron casos por reclutamiento de menores de edad son San Andrés de Tumaco con 23 casos, Barbacoas con 8, Cumbitara y El Charco con 4, Roberto Payán con 2 y Santa Bárbara, La Tola, Leiva, Magüi Payán, Mosquera, Olaya Herrera, Policarpa y San Lorenzo con 1 caso cada uno. Los municipios con mayores índices de reclutamiento fueron San Andrés de Tumaco, con 23 casos. Entre los años 2018 y 2020 la Defensoría del Pueblo emitió doce Alertas Tempranas relacionadas con el reclutamiento ilícito en Nariño (OCCO, febrero 2022).

En el contexto del narcotráfico, los niños, niñas y adolescentes son utilizados en diferentes etapas de producción y comercialización de la droga, como, por ejemplo, ser usados como “raspadores” en la zona rural y en las zonas urbanas, son reclutados para el microtráfico, el sicariato y ser “campaneros”. El panorama resulta aún más preocupante pues, como mecanismo para atraer a jóvenes a los frentes armados, se han ofrecido nuevas “jerarquías” que resultaron por ejemplo, en encontrar en El Charco un comandante de una comisión del Frente 30 tiene 17 años. En Magüi Payán, otro comandante del Frente Oliver Sinisterra no pasa de los 18 años (Jhonson, et al. 7 de junio, 2021).

Es importante comprender la problemática del reclutamiento forzado en el contexto de vulnerabilidad al que se ven sometidas las comunidades negras y afrodescendientes, pues, ante las escasas oportunidades educativas y laborales, los grupos armados sacan provecho de las necesidades económicas de las familias. Este fenómeno afecta profundamente los lazos de familiaridad extensa y vecindad característicos de las comunidades negras, al insertar la violencia dentro de los hogares y con ella, la desconfianza y el temor a las represalias y consecuencias por el involucramiento con actores armados.

Ante este preocupante panorama, las familias han optado por enviar a sus hijos a prestar el servicio militar con tal de evitar que sean incorporados a los grupos ilegales, situación que tampoco representa una mejor alternativa para niños, niñas y adolescentes. En conclusión, resulta ser parte de la población altamente vulnerable en donde siguen viviendo en la dinámica de la violencia de una guerra que no les pertenece, que se encuentra bajo el control de hombres armados y que a la final, resultan encarnando la imagen de autoridad que es la única que conocen y ante la desprotección del estado, resultan planteándose como alternativas para superar la crisis económica y social.

Meta 14: Lucha contra las organizaciones y conductas criminales¹³

Frente a la grave situación de seguridad en los territorios, se puede también constatar el incumplimiento con los compromisos para la lucha contra las organizaciones y conductas criminales. No solo no han sido desmantelados los grupos armados y criminales subsistentes del proceso de paz, sino que tanto su accionar como su diversificación han aumentado en los territorios étnicos del país.

El gobierno no ha sido incapaz de ofrecer condiciones para detener la disputa del control territorial por parte de grupos armados ilegales y sus conexiones con la economía del narcotráfico. No existe voluntad para el desmantelamiento de grupos criminales y el desmonte de las bandas paramilitares en Colombia. Por ello, el aumento de asesinatos contra líderes y miembros de nuestras comunidades, así como del desplazamiento forzado. También, en conexión con la obligación del Estado de combatir los grupos criminales, CONPA ha puesto en conocimiento ante la CIDH que no solo existe un fracaso en las estrategias de lucha contra las bandas criminales, sino que resultan preocupantes los indicios de la persistencia de conexiones entre narcotraficantes, militares y funcionarios públicos.

En cuanto los compromisos específicos del PMI, la Fiscalía General no ha realizado las adecuaciones étnicas en el diseño y puesta en marcha de la Unidad Especial establecida en el Acuerdo de Paz, ni se ha visto reflejado en su trabajo la priorización de casos que afectan a las comunidades étnicas. El Mecanismo para la recepción de insumos para que la Fiscalía General de la Nación tome decisiones de priorización de casos que afectan a los pueblos y comunidades negras, afrocolombianas, raizal y palenquera, indígenas y Rrom debería haber sido



creado el segundo año pero tampoco ha sido implementado. Además, para el debido seguimiento a varios de los indicadores, no hay información pública disponible (IEANPE, 2021:14).

También se reitera que la CNGS no tiene un componente étnico y no ha sido formulada la Política de Garantías que se pactó en el Acuerdo Final. En su último informe, la IEANPE alerta sobre la creación paralela y la práctica de sustituir el funcionamiento regular de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad por reuniones de trabajo con la Secretaría Técnica, que no tiene capacidad de toma de decisiones de asuntos de fondo. Así, por ejemplo, el Plan de Acción Oportuna de Prevención y Protección para los Defensores de Derechos Humanos, líderes sociales, comunales y periodistas (PAO), “recoge solamente una de las dieciséis funciones de la CNGS y a la vez desconoce dentro de su es-

¹³ Los indicadores agrupados y analizados en esta subsección no cuentan con una meta, pero tienen todos en común que corresponden a las medidas que busca aportar a la lucha contra las organizaciones y conductas criminales

estructura a la sociedad civil como actor garante de la implementación del Capítulo Étnico y su enfoque transversal de Género, Mujer, Familia y Generación” (2021:14).

Meta 15: Garantías de seguridad y protección incluyendo fortalecimiento de sistemas propios

La meta 15 exige que “las medidas del Sistema de Seguridad y Protección tendrán mecanismos diferenciales concertados que garanticen la protección integral reforzada de los pueblos étnicos incluyendo el fortalecimiento de sus formas propias de protección como la guardia indígena, cimarrona y la Kriss romaní, entre otras” (DNP, 2017). Adicional al CNGS, tratado en la subsección anterior, y el Sistema Integral para el Ejercicio de la Política tratado en la sección sobre el punto 2, esto incluye el Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios.

El Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios no ha sido desarrollado, habiendo establecido un conjunto de garantías de seguridad incluidos los mecanismos jurídicos de los cuales se han hecho referencia para los años 2017 y 2018. Aún los pueblos étnicos continúan enfrentando la situación permanente de graves violaciones de derechos humanos.

Con respecto al fortalecimiento de los sistemas propios de seguridad y protección, no se evidencia un avance significativo como resultado de la implementación del Acuerdo Final (CGR, 2021:224). Los ejemplos puntuales y anecdóticos del Gobierno hacen evidente la necesidad de una estrategia nacional para garantizar este derecho fundamental e integral a la autonomía. Así por ejemplo, con respecto al convenio para el fortalecimiento de la Guardia Indígena del CRIC, se constata que se trata de un acuerdo resultado de las negociaciones de la minga en 2019. En el caso de

la Guardia Cimarrona, muchas comunidades aún requieren la recuperación de estas prácticas ancestrales de autoprotección.

La contraloría también resalta que aún no se ha expedido el Decreto para medidas de protección individuales y colectivas para pueblos indígenas, que también es un acuerdo en el Capítulo indígena: eje Armonía y equilibrio para la defensa de la vida, del PND (CGR, 2021:224)

Punto 4 Solución al problema de las drogas ilícitas

El punto 4 del Acuerdo Final busca la solución al problema de las drogas ilícitas, tanto de los cultivos de uso ilícito y las economías ilegales ligados a la producción y comercialización ilegal, como del consumo y abuso de dichas drogas y otros problemas sociales relacionados. Con este fin, desarrolla un programa integral de sustitución de cultivos ilícitos, un programa de prevención del consumo y salud pública, y propuestas para la solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos, incluyendo la lucha contra la corrupción.

El Capítulo Étnico para el punto 4 resalta la importancia de respetar el uso y consumo cultural de plantas tradicionales, así como el derecho de participar en las decisiones sobre los recursos en los territorios ancestrales. Adicionalmente, se busca garantizar la participación efectiva y consulta de los pueblos étnicos en el diseño y ejecución del PNIS, incluyendo los planes de atención inmediata. Los territorios étnicos deben ser priorizados y considerados de forma particular en tanto algunos pueblos étnicos enfrentan riesgos de exterminio físico y cultural o están en riesgo de extinción. Además, también hay algunos pueblos en situación de confinamiento o desplazamiento. El Capítulo Étnico también contempla el desminado humanitario en los territorios étnicos y establece 7 comunidades priorizadas.

El PMI tiene 8 metas y 17 indicadores étnicos para dar seguimiento al cumplimiento del punto 4. El balance de la implementación de estas metas concluye que hay riesgo de regresividad en todas las metas.

Tabla 9. Compromisos en materia de Cultivos de Uso Ilícito

Semáforo Punto 4			
No.	Meta	2020	2022
16	Decreto PNIS Étnico.		
17	Articulación PNIS-Planes de vida y de salvaguarda.		
18	Consulta Previa PNIS en territorio étnico.		
19	Participación y consulta Programa intervención integral de consumo de SPA con enfoque étnico, mujer familia y generación.		
20	Consulta e implementación de la Política Nacional de Reducción del Consumo de SPA con enfoque étnico GMFG.		
21	Articulación interjurisdiccional para el tratamiento penal diferencial para pequeños cultivadores.		
22	Suspensión de la ejecución de la pena por delitos de drogas de mujeres de las comunidades étnicas (Tratamiento penal diferencial para pequeñas cultivadoras (mujeres).		
23	Desminado de territorios étnicos		

Fuente: Elaboración propia

Las medidas del punto 4 para avanzar en la solución al problema de las drogas ilícitas no han llegado a los territorios afrocolombianos. El panorama actual muestra no sólo un crecimiento de los cultivos de coca en áreas étnico territoriales, sino la reestruc-

turación de nuevos procesos de control territorial para controlar las rutas y el comercio de narcóticos por parte de actores armados. No se ha garantizado la participación efectiva y la consulta de las comunidades y organizaciones representativas de los pueblos étnicos en el diseño y ejecución del PNIS, ni existe información sobre las familias étnicas vinculadas a este programa, lo que dificulta el seguimiento y control del proceso. La IEANPE también alerta que la información presentada por el Gobierno es “contradictoria, inexacta y no permite verificar el avance de los indicadores del PMI” (2021:15). La acción del Gobierno nacional evidencia esfuerzos por implementar medidas de coerción ligadas a la política de aspersión de Glifosato, lo cual constituye una violación a los acuerdos y demuestra poco interés por poner en marcha las medidas integradoras, junto con los programas de la Reforma Rural. Esto constituye también una violación al territorio y un daño irreversible al medio ambiente, con efectos en la seguridad alimentaria y la pervivencia física y cultural de las comunidades étnicas. A esto se suma el retroceso en el desminado humanitario debido a la falta de garantías de seguridad y de no repetición.

Seguimiento a las metas e indicadores del PMI del punto 4

Meta 16-18 PNIS

Las tres metas relacionadas con el PNIS y los Plan Integral Municipal y Comunitario de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA) deberían haberse cumplido en el 2018, el 2019 y el 2020 según el PMI (DNP, 2017). No obstante, se alerta por riesgo de regresividad en las tres metas.

El Decreto 896 del 2017, por medio del cual se crea el PNIS, no fue consultado ante las autoridades ét-

nicas, razón por la cual se incluyó en el PMI la meta de un decreto de reglamentación del PNIS consultado y concertado con los pueblos y comunidades étnicas. Este compromiso se encuentra pendiente desde 2018.

El Gobierno Actual incluyó en el PND 2018-2022 la elaboración de un documento con enfoque étnico, de mujer, género, familia y generación concertado con las autoridades étnicas, con la intención de obviar este compromiso, lo cual ha generado un desacuerdo de fondo con la IEANPE sobre la interpretación e implementación de este punto (IEANPE, 2021:16).

En el marco de la política del Gobierno de Paz con legalidad, la Dirección de Sustitución de Uso Ilícito (DSCI) elaboró en 2019 esta propuesta para el enfoque étnico, de mujer, género, familia y generación del PNIS y su “lectura, análisis, discusión, ajuste y adopción” con las comunidades étnicas (CPEC, 2021:5). Según el Gobierno nacional, la pandemia del COVID-19 impidió la socialización y generación de espacios presenciales para su discusión en 2019, pero se avanzó en 2020 con la MPC acordando la formulación de una propuesta de ruta de trabajo. Esta ruta fue entregada al Gobierno el 17 de diciembre, pero fue rechazada el día siguiente con los argumentos que la DSCI no cuenta con los recursos necesarios (CPEC, 2021a:5).

En el caso de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros, la DSCI reporta haber requerido ante la Dirección para asuntos de comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y

Palenqueras, un espacio de interlocución con los representantes de la Alta Instancia de Comunidades Negras para coordinar la revisión, discusión y ajuste de este documento. Sin embargo, no se ha dado ningún avance concreto.

De otro lado, gracias a la acción jurídica de las comunidades étnicas, junto con otros actores claves como la Comisión Colombiana de Juristas y pronunciamientos políticos de la CIDH y las Naciones Unidas, se ha logrado fortalecer la protección contra la erradicación forzosa con glifosato (ver recuadro). En todo caso, y a pesar de no haber culminado el proceso de consulta con las comunidades étnicas, la DSCI diseñó los lineamientos metodológicos para habilitar y viabilizar acciones de sustitución y desarrollo alternativo en áreas ambientalmente estratégicas bajo un enfoque diferencial, étnico, ambiental, con perspectiva de género, familia y territorio, mediante la resolución No. 56 de octubre de 2020.

El Capítulo étnico y el PMI también requieren la consulta previa del PISDA con las autoridades territoriales correspondientes, así como la incorporación de un enfoque étnico con perspectiva de género, mujer, familia y generación. Según el informe Avanza Sustitución del CPEC, con corte a noviembre 2021, se identificaron 13.509 familias localizadas en territorios étnicos en 13 municipios y 6 departamentos según la siguiente tabla. Esto equivale al 13,6% de las 99.097 familias vinculadas al PNIS, distribuidas geográficamente como indica la tabla.

Tabla 10.

Departamento	Municipio	Nombre de la Comunidad Étnica	No. Familias PNIS en el Territorio *
Cauca	Jambaló	Jambaló	2039
Cauca	Miranda	La Cilia o La Calera	755
Nariño	San Andrés de Tumaco	Alto Mira y Frontera	4918
Nariño	San Andrés de Tumaco	El Recuerdo de Nuestros Ancestros del Río Mejicano	1250
Nariño	San Andrés de Tumaco	Unión del Río Chagüí	2155
Nariño	San Andrés de Tumaco	Unión del Río Rosario	1915
Antioquia	Cáceres	Alto el Tigre indígena Zenú	21
Antioquia	Cáceres	Cacucho Zenu	26
Antioquia	Cáceres	Campanario Zenú	18
Antioquia	Cáceres	San Lorenzo Indígena Zenu	5
Meta	Mapiripan	Macuare	35
Vichada	Cumaribo	Aliwa kupepe	34
Guaviare	San José del Guaviare	Nükak Makú	338
			13.509

Fuente: Elaboración propia con base en la información del informe *Avanza la Sustitución con Legalidad, de la CPEC (diciembre 2021. Corte 30 de noviembre).*

Sin embargo, el único PISDA que coincide con pueblos indígenas vinculados al programa PNIS corresponde a la subregión del Alto Patía y afecta de forma directa a 13.032 familias pertenecientes a comunidades étnicas en los municipios de Jambaló y Miranda (Cauca) (2021b:11). El PISDA tiene 68 iniciativas, de las cuales 16 de ellas atienden intereses específicamente indígenas. El CPEC no menciona iniciativas para la población afrocolombiana, a pesar de que la población del municipio de Miranda está constituida por un 53% población afrodescendiente o negra y un 17% de personas que se identifican como indígenas (DNP, Ficha 19455). En Jambaló, 96% de la población se auto identifica como indígena (DNP, Ficha 19364).

La Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), entidad encargada de la verificación de la sustitución, reportó con corte diciembre 2020, la verificación de la sustitución de 1.817 lotes dentro de los límites de Resguardos Indígenas. Esto corresponde a 800 hectáreas, de las cuales 783 han sido erradicadas.

En las delimitaciones geográficas de los territorios colectivos de comunidades afrodescendientes se han verificado 8.227 lotes con cultivos ilícitos, que corresponden a 3.234 hectáreas, de las cuales 3.174 hectáreas han sido erradicadas y verificadas por UNODC (diciembre 2020:15).

Cualquier avance en la implementación dentro de los territorios étnicos, sin que se haya cumplido con la Consulta Previa, libre e informada, siempre constituye un riesgo de regresividad así como de acción con daño.

Meta 20-21: Programa intervención integral y Política Nacional de Reducción del Consumo SPA con enfoque étnico, mujer familia y generación

El punto 5 también incluye medidas para la atención integral a la población consumidora de SPA, incluyendo una nueva política nacional para la reducción de consumo. Las dos metas étnicas refieren a la consulta previa de las nuevas políticas y

programas, “para garantizar un enfoque étnico con pertinencia cultural y perspectiva de género, mujer, familia y generación” (DNP, 2017).

No obstante, la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas fue adoptada por medio de la Resolución 089 del 16 de enero de 2019, sin consulta previa.

Esta política se ha complementado con la Estrategia para la Promoción de la Salud Mental en Colombia, contenida en el documento CONPES 3992 de 2020. Este Documento CONPES contempla la discriminación étnica como un factor de riesgo e incluye como medida el fortalecimiento de capacidades técnicas institucionales para la implementación de los lineamientos para el cuidado de las armonías espirituales y del pensamiento de los pueblos y comunidades étnicas (CONPES 3992). Sin embargo, según la IEANPE, no se ha garantizado una participación efectiva en el diseño y desarrollo de esta política. El Gobierno, por su parte, argumenta que el programa no requiere Consulta Previa. Además, preocupa la creación de una instancia de alto nivel sin la participación de las comunidades étnicas (IEANPE, 2021:16).

El Ministerio de Salud y Protección Social reporta como avance en la implementación de la Política Nacional de Reducción del Consumo de SPA, la socialización, validación y aprobación del “Lineamiento para el cuidado de las armonías espirituales y del pensamiento de los pueblos y comunidades indígenas”, con la Subcomisión de Salud de la Mesa Permanente de Concertación de los Pueblos y Organizaciones indígenas¹⁴. También se mencionó dos intervenciones, de asistencia y acompañamiento técnico, para la implementación de estos lineamientos en Tolima, Huila, Antioquia y

Amazonas, sin especificar el alcance ni población beneficiaria de estas actividades (CPEC, 2021:32). No obstante, según la IEANPE, se trata del cumplimiento de acuerdos previos al Acuerdo de Paz (2022:118).

Meta 21-22: Tratamiento penal diferencial para pequeñas cultivadoras y articulación interjurisdiccional

El capítulo étnico del PMI también incluye dos metas relacionado con el tratamiento penal para los pequeños cultivadores, especialmente para las mujeres, así como la articulación interjurisdiccional para las personas de pueblos y comunidades étnicas que accedan de forma voluntaria al tratamiento penal diferencial “serán atendidos mediante una ruta coordinada entre las autoridades étnicas y ordinarias que tengan jurisdicción en el caso” (PND, 2017).

A pesar de varios intentos, hasta la fecha no ha sido posible aprobar la norma necesaria, lo cual constituye una deuda con todos los cultivadores que se han comprometido con la sustitución de cultivos. La IEANPE concluye que “no hay una ruta clara para la incorporación del enfoque étnico en la ley de tratamiento penal diferenciado, por lo demás con dificultades adicionales en relación con su trámite en el legislativo” (2022:18).

El no cumplimiento del tratamiento penal diferencial para pequeñas cultivadoras y articulación interjurisdiccional constituye “un enorme retraso que pone en inseguridad jurídica a los cultivadores y retrasa la implementación de otros compromisos del A.F” (STCIV, 2021:180). En ese sentido se trata de un riesgo de regresividad en el derecho a la seguridad jurídica.

Recuadro: Economías ilícitas y erradicación voluntaria en los territorios afrocolombianos en Norte de Cauca

Buena parte de los territorios afrodescendientes del departamento de Nariño se debaten en la disputa entre grupos armados ilegales, el control del narcotráfico y sus corredores estratégicos que han agudizado la situación humanitaria de las comunidades étnicas. Justamente, el municipio de Tumaco es uno de los municipios con mayor cantidad de cultivos ilícitos sembrados (Pacheco, 9 de marzo, 2021). Allí, el PNIS ha logrado implementarse a partir de la puesta en marcha de algunos proyectos productivos que benefician a 17.191 familias (de un total de 99.097 inscritas a nivel nacional). Según las cifras, se han sustituido cerca de 4.565 hectáreas de coca (ibid).

Sin embargo, el año 2020 cerró con la implementación del programa “Acuerdos de Raíz” como una alternativa al PNIS, basado sustancialmente en la erradicación voluntaria de cultivos ilícitos, contemplando estrategias con acciones inmediatas y soluciones tempranas (El Espectador, 2021). Una de las apuestas más relevantes del programa y en coherencia con las decisiones de la comunidad, ha sido el rechazo al uso del glifosato para la erradicación. Pese a lo anterior, los testimonios en los territorios indican que no hay información sobre la atención y el número de familias beneficiarias étnicas del PNIS, aunque las comunidades siguen reportando incumplimiento en los desembolsos de los recursos asignados y en las políticas de sustitución (Reporte drogas ilícitas, 2021). Sumado a esto, la puesta en marcha del PNIS no contempló las obligaciones de la consulta previa y el proceso de concertación con los pueblos étnicos, razón por la cual, el Tribunal de Pasto ordenó la suspensión de la erradicación de cultivos en territorios afro e indígenas del departamento (El Espectador, 11 de mayo, 2021). Esta decisión está amparada en la defensa de los derechos a las comunidades étnicas, relacionados con el medio ambiente sano, la seguridad alimentaria, las condiciones de vida digna y diversidad sociocultural (El Espectador, 2021). En una línea similar, las comunidades afrodescendientes del municipio de Nóvita en el Chocó logró ganar una acción de tutela para la consulta previa asociada a la presencia de cultivos de uso ilícito. Entre los alcances del fallo, resalta el reconocimiento de las tradiciones y usos ancestrales de la hoja de coca, pero también, la identificación y posterior erradicación de los cultivos a partir de la cual, se podrían generar afectaciones directas sobre las comunidades, su tierra, sus fuentes de agua y el entorno de sus territorios (Corte Constitucional, Sentencia T-236/17).

La articulación de estas medidas de carácter legislativo, representan un importante avance para las comunidades negras y afrodescendientes del pacífico colombiano, en la medida que se reconoce un enfoque diferencial étnico a partir de la Consulta Previa, y a partir de ella, la autonomía sobre su territorialidad, autodeterminación y decisión sobre la concertación de decisiones que impactan sobre el bienestar colectivo.

Meta 23: Desminado de territorios étnicos

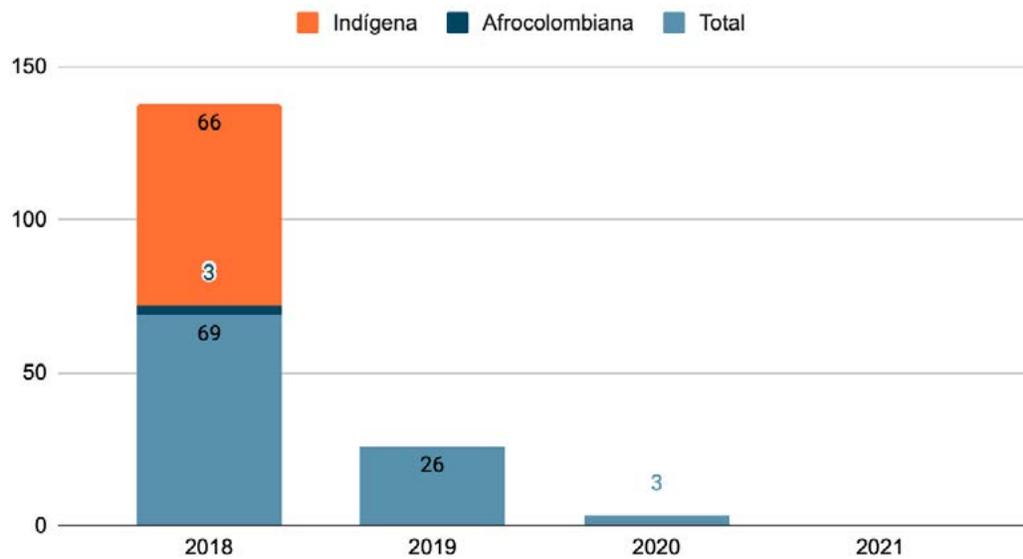
Un país sin minas antipersonas para el 2021 no solo era una meta de la implementación del Acuerdo de paz, sino un compromiso internacional incumplido por segunda vez. Han habido esfuerzos importantes para el desminado, pero no han sido suficientes, y en vez de acercarnos a la meta, estamos de nuevo alejándonos de ese objetivo, debido

a la resiembra de minas en las zonas del país bajo disputa territorial, incluyendo en los territorios priorizados en el Capítulo Étnico (2021:16).

En términos de avances, la CPEC destaca los avances en los procesos de concertación con las comunidades étnicas en los territorios priorizados para el desminado humanitario. No obstante, como indica el gráfico abajo, 83% de estos procesos son del 2018.

Grafica 2.

Procesos de concertación con comunidades étnicas



Fuente: Elaboración propia con base en datos de CPEC (febrero, 2021).

CPEC también reporta como avance la elaboración del Plan Operativo de Desminado Humanitario 2020-2025 así como cuatro herramientas para realizar los procesos de concertación de Desminado Humanitario, pero no hay información sobre participación alguna en el proceso de formulación de estas herramientas (2021:48):

- ▶ Manual Para Facilitar procesos de Concertación en comunidades étnicas del territorio nacional.
- ▶ Guía de implementación “Manual de Concertaciones para las operaciones de Desminado Humanitario.

- ▶ Acta de Concertación con territorios étnicos “espacio de diálogo participativo con énfasis en desminado humanitario y Cualificación de Información.
- ▶ Nota Técnica Estándar Nacional de estudio No Técnico para las concertaciones étnicas.

Con respecto a los avances reportados al SIPO sobre este informe, en términos cuantitativos, es importante resaltar que se trata de unos estimados basados en cumplimiento de las metas anuales que la entidad se ha autoimpuesto, sin contemplar la meta real del PMI (SIPO, 7 de abril, 2022).

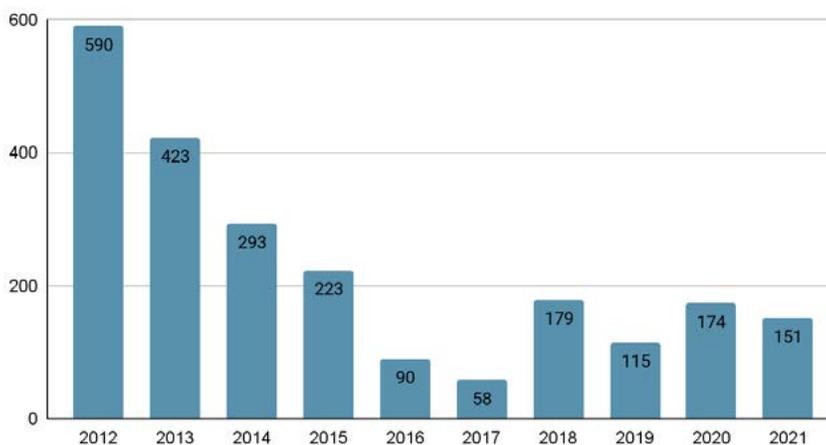
En general es difícil conseguir información coherente sobre el avance en el desminado humanitario. Con respecto al avance en el desminado en los otros territorios étnicos es difícil encontrar cifras coherentes. En el Plan Operativo de Descontamina Colombia, se afirma que hay afectación en 68 de los 159 Consejos Comunitarios y en 147 de un total de 725 resguardos legalmente constituidos. No obstante el plan para 2020-2025 solo contempla avanzar en 6% de los territorios afrocolombianos afectados. El número correspondiente para los territorios indígenas afectados es el 27% (Descontamina Colombia, abril, 2022). No obstante, según el SIIPO, adicionalmente hay 397 territorios con pertenencia étnica ubicados en los municipios con condiciones de seguridad, y por ende son “sujeto de intervención de Desminado Humanitario o cualificación de información” (SIIPO), pero aún no se ha iniciado actividades. Es decir, esto no contempla los territorios donde no están las condiciones de seguridad. Al reportar avances la STCIV afirma que hubo 211 territorios colectivos declarados como Libres de Minas Antipersonal, y que hay 19 territorios étnicos donde se han adelantado procesos de concertación pero aún no se ha iniciado intervención (STCIV, 2022:69) También en diciembre de 2021, en el SIIPO, se reporta el mismo número total de territorios colectivos declarados libres de MAP/MUSE. Al mismo tiempo se afirma en la misma entrada del SIIPO, que 25 de estos procesos de desminado fueron finalizados duran-

te la vigencia de 2021 (SIIPO, abril 2022). Es decir, los números no cuadran.

El capítulo étnico incluye unos territorios priorizados para el desminado humanitario, como Katsa Su, de los Awá, o el Territorio de Alto Mira y Frontera, en Nariño, el río Chagüi y la vereda Alsacia, del municipio Buenos Aires, Cauca. No obstante, como lo constata el CPEC, la falta de garantías de seguridad y protección no permite avanzar con el desminado en estos territorios priorizados “de acuerdo con el concepto emitido por la Inspección General de las Fuerzas Militares, impidieron culminar el avance en los procesos de concertación establecidos para el año programado” (2021:49). La STCIV reportan avances de desminado en los territorios Jiw, de Mapiripán y Puerto Concordia (2021:70). Pero con corte a febrero del 2022, Descontamina Colombia no registra avances en estos dos municipios (febrero, 2022). En el Consejo Comunitario ‘La Alsacia’ en Buenos Aires, Cauca, donde la organización civil de desminado humanitario Halo Trust inició el proceso de desminado humanitario, pero ha tenido que suspender las actividades, por razones de seguridad (STCIV, 2021:70). Sin embargo, en su informe de resultados de la Paz con Legalidad, se reporta que 100% de los territorios de pueblos y comunidades étnicas priorizados en el Capítulo Étnico “se encuentran libres y saneados de MAP/MUSE” y que adicionalmente cuenta con “atención inmediata” (CPEC, febrero 2022).

Grafica 3.

Víctimas de MAP/MUSE 2012-2021



Fuente: Elaboración propia con base en datos de UNMAS (febrero, 2022).

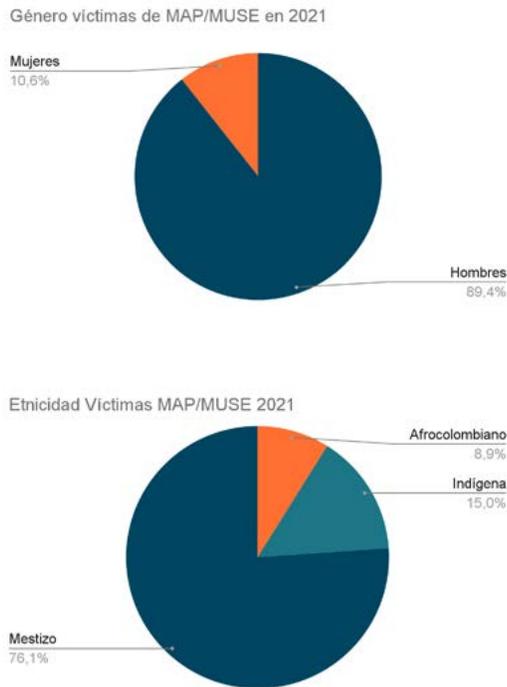
Este retroceso también se ve reflejado en el número de víctimas de MAP/MUSE que pertenecen a las comunidades indígenas o afrocolombianas. Según la UNMAS, casi tres (28.5%) de cada 10 víctimas registradas en el año 2021 fueron personas indígenas o afrodescendientes (febrero, 2022). Incluso hay razón de pensar que hay un subestimado en los datos étnicos. Así, por ejemplo, se nota que los departamentos Chocó, Cauca y Nariño, que son mayoritariamente poblado por comunidades afrocolombianas, concentraron 50% de las víctimas de MAP/MUSE en 2021 (UNMAS, febrero 2022).

En ese sentido es también importante recordar que los MAP/MUSE también tiene otras formas de afectación en las personas y las comunidades, como por ejemplo el confinamiento y el desplazamiento. El 18% de las víctimas del confinamiento en 2021 fueron afrocolombianos y el 67,5% indígena, según OCHA (febrero, 2022). En relación con el desplazamiento, 42% de las víctimas pertenecen a comunidades afrocolombianas, y el 15% a comunidades indígenas (Ibid).

Los hombres son claramente sobrerrepresentados entre las víctimas directas de los MAP/MUSE. Pero es importante recordar que estas cifras esconden las víctimas indirectas de este tipo de violencia, como son las familias y las comunidades del afectado. Así, por ejemplo, la UNMAS destaca que “cada víctima masculina provoca un cambio en la organización de los hogares, cargando a las mujeres con la responsabilidad de proporcionar cuidado a la víctima, generar los ingresos y velar por la seguridad de los menores de edad” (febrero, 2022).

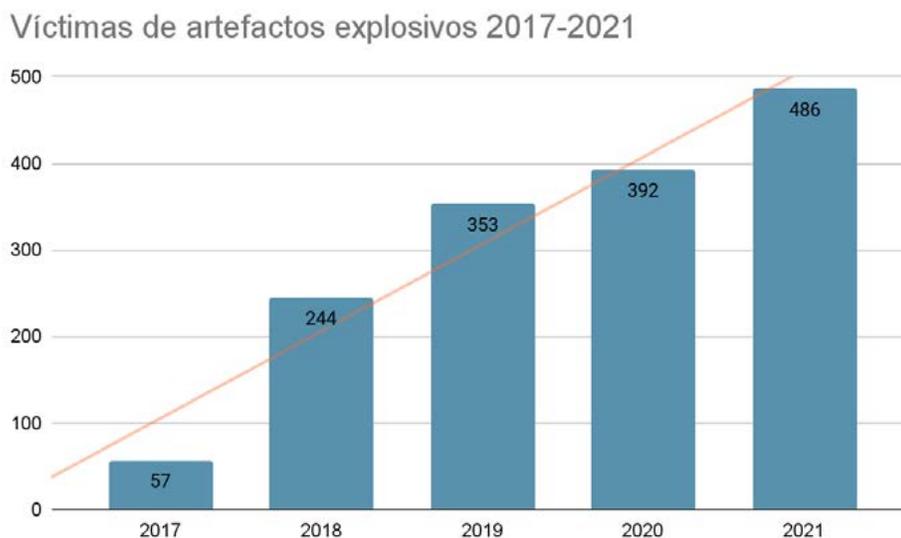
Como una forma complementaria para medir los avances en la seguridad del territorio, Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) también presenta cifras de las víctimas de artefactos explosivos más amplios, incluyendo no solo minas anti personas, sino también los restos de explosivos de guerra, los artefactos explosivos lanzados y los de detonación controlada (CICR, 23 de marzo, 2022:5). Esta forma muestra aún más claro el aumento de violencia en los territorios, desde la firma del acuerdo.

Gráfica 4



Fuente: Elaboración propia con base en datos de UNMAS (febrero, 2022).

Gráfica 5.



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de CIRC (28 de marzo, 2022:6)

Finalmente, la regresividad en esta meta también se refleja en el acceso y uso de la información pública. Descontamina Colombia solía ser un ejemplo de cómo gestionar los datos y hacerlos accesibles al público. Ahora no es posible hacer un seguimiento cercano a la implementación del desminado desde un enfoque étnico-racial. No están los datos completos de víctimas de MAP/MUSE y en la sección escrita sobre víctimas de las comunidades étnicas, sólo se mencionan víctimas de las comunidades indígenas, aportando así a la invisibilización de las comunidades afrocolombianas (última revisión, 7 de abril, 2022). Hay avances en el geoportal Acción Integral Contra Minas Antipersonal (AICMA), pero la sección Tablero de Control de los Territorios Étnicos no estaba funcionando a corte de 7 de abril de 2022.

Punto 5 Víctimas del Conflicto

El punto 5 del Acuerdo Final incluye el acuerdo sobre las víctimas del conflicto y crea el Sistema Integral de Verdad Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) compuesta por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV), la Unidad de búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD), y la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). Adicionalmente, el punto 5 contempla medidas para la reparación integral de las víctimas, incluyendo la adecuación y fortalecimiento participativo de la política de atención y reparación integral a las víctimas, así como la promoción y respeto a los derechos humanos como parte de las garantías de no repetición.

En este punto 5 el Capítulo Étnico busca salvaguardar la participación efectiva de los pueblos y la inclusión de la perspectiva étnica y cultural en el diseño de los diferentes mecanismos judiciales y no judiciales del SIVJRNR. Resalta la importancia de respetar el ejercicio de las funciones jurisdiccionales de las autoridades tradicionales y contempla un mecanismo de articulación y coordinación entre la JEP y la justicia propia de los pueblos étnicos. Finalmente, contempla el programa de asentamiento, retorno, devolución y restitución de los territorios en cuatro comunidades priorizadas: Los Consejos Comunitarios de Alto Mira y Frontera, de Curvaradó y Jiguamiandó, y las comunidades Nukak y Embera Katío del Alto San Jorge¹⁵.

El PMI tiene 5 metas y 12 indicadores étnicos para dar seguimiento al cumplimiento del punto 5¹⁶. Es importante resaltar qué las metas y los indicadores de PMI no cubren el contenido grueso del Acuerdo respecto de las garantías para los derechos de las víctimas del conflicto: el SIVJRNR¹⁷. Por ello, los avances en la implementación del enfoque étnico en el SIVJRNR se analizan en la sección sobre las salvaguardas.

Tabla 11. Medidas de Políticas para las Víctimas

Semáforo Punto 5			
No.	Meta	2020	2022
24	Reparación Colectiva a comunidades étnicas	🟡	🟡
25	Atención Psicosocial con pertinencia cultural y enfoque GMFG	🟡	🟡
26	Retorno y reubicación de las comunidades étnicas es atendido en condiciones de seguridad, sostenibilidad, dignidad y voluntariedad	🟡	🔴
27	Respeto DDHH incl. DESC	🟡	🟡
28	Programa de asentamiento, retorno, devolución y restitución diseñado e implementado de forma consultada y concertada con comunidades priorizadas	🟡	🔴

Fuente: Elaboración propia

Si bien hay avances significativos en el trabajo para garantizar la satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la no repetición gracias al avance de la SIVJRNR, en cuanto a las medidas para reparación y la no repetición de otras entidades del Estado, como la Unidad de Víctimas, hay alertas de regresividad.

La incorporación del enfoque étnico y racial en la implementación del SIVJRNR constituye uno de los avances mas significativos del Capítulo Étnico. El CONPA considera que todas las entidades de este sistema integral han demostrado un compromiso genuino con los pueblos étnicos y con la transversalización del enfoque étnico racial. Este compromiso se ha visto reflejado en el respeto por la Consulta Previa, la representación, inclusión y participación efectiva de los pueblos étnicos por medio de medidas diferenciales y afirmativas, así como respeto por los sistemas propios de justicia.

¹⁵ Esta salvaguarda es tratada bajo las salvaguardas en materia de solución del problema de drogas ilícitas (Acuerdo Final, p. 208)

¹⁶ El PMI tiene dos metas parecidas para la reparación colectiva de las víctimas de las comunidades étnicas y su articulación con el PDET, aca tratado como una sola meta.

¹⁷ Como se deja constancia en la sección sobre desacuerdos en el PMI, el Gobierno argumentó que no puede responder por el avance en la implementación de una entidad autónoma como es el Sistema, aunque eso no constituyó un limitante para los indicadores correspondientes a las FARC.

No obstante, existe un rezago preocupante en la atención integral a las víctimas del conflicto, especialmente a los sujetos étnicos de reparación colectiva, las comunidades despojadas y en situación de desplazamiento. El respeto de los Derechos Humanos, incluyendo los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), está retrocediendo y no se han logrado las garantías para la no repetición.

La Defensoría del Pueblo ha señalado que “una de las recomendaciones transversales” es la adecuación institucional y el fortalecimiento de la capacidad del SNARIV “para resolver los pendientes identificados relacionados con la efectiva reparación integral y la incorporación del enfoque diferencial y, atender los retos que se vislumbran con la prórroga de los Decretos Leyes y la aprobación del Documento CONPES 4031 de 2021, como principal instrumento de planeación de la política de víctimas.”

Seguimiento metas e indicadores del PMI del punto 5

Meta 24-25 y 29: Reparación Colectiva con enfoque de GMFG y articulación con el PDET

Con relación a la Reparación Colectiva a comunidades étnicas, el Acuerdo contempla la continuidad de la Ley de Víctimas (1448 de 2011), con el fortalecimiento de la reparación colectiva y garantizar la articulación con otros programas del Acuerdo de Paz, como los planes sectoriales para la RRI y el PDET (Mesa de conversaciones, 2017:179). Las metas e indicadores correspondientes en el Capítulo Étnico del PMI da seguimiento a la formulación, concertación, consultación e implementación de los PIRC de los Sujetos de Reparación Colectiva (SRC) Étnicos, así como su articulación con los PDET, la incorporación del enfoque de género, mujer, familia y generación, así como las medidas afirmativas para las mujeres afrocolombianas, in-

dígenas o rrom (DNP, 2021). Pese a los esfuerzos institucionales, los avances en la implementación continúan siendo bajos, lo que se evidencia, entre otros aspectos, con la intervención limitada para un escaso número de sujetos de reparación colectiva afrodescendientes. Además, se evidencia con la asignación marginal de recursos para este componente y las deficiencias identificadas en su ejecución (CSMDL, 2021:1).



Los indicadores correspondientes a esta meta están enfocados en la formulación, concertados, consultados e implementación de los PIRC, así como su articulación con los PATR del PDET y la inclusión de medidas afirmativas y el enfoque transversal de género, mujer, familia y generación. A inicios del año 2022, el Gobierno reportó 824 SRC registrados al RUV, de los cuales 496 son SRC-étnicos¹⁸, pero sólo 55 de ellos (11%) cuentan con un PIRC protocolizado (CPEC, 2021:25). Con corte a febrero, 45 de los SRC han culminado el proceso integral de

¹⁸ a corte diciembre 2020

reparación colectiva, 2 de ellos son SRC-étnicos y 1 es una organización de mujeres, en este caso la Asociación Nacional De Mujeres Campesinas e Indígenas de Colombia –Anmucic de El Zulia Norte de Santander. Es decir, 4,4% de los procesos culminados han beneficiado una comunidad o colectividad étnico, o 0,4% del total de los SRC-étnicos (CPEC, 28 de febrero, 2022). Adicionalmente, los datos presentados por el CPEC son incompletos; ni siquiera en el informe étnico el CPEC desagrega los datos por etnia. En el SIIPO, por el otro lado, se reporta 100% cumplimiento del indicador sobre sujetos de reparación colectivos con PIRC étnicos concertados, consultados e implementados, lo cual no hace sentido.

Es importante resaltar que los pocos avances reportados no necesariamente significan que un bien o servicio haya llegado a beneficiar a las comunidades víctimas del conflicto ya que se trata de avances principalmente a nivel preparativo o administrativo. Así, por ejemplo, con respecto al apoyo a proyectos productivos y proyectos de infraestructura social y comunitaria, el Gobierno reporta que 32 SRC-étnicos (6,4% del total de SRC-étnicos) se han beneficiado de este tipo de medidas. No obstante, solo se han iniciado “procesos contractuales para la adquisición de bienes de uso colectivo” (CPEC, 2021:47; STCIV, 2022:75).

Tabla 12. Avances Reparación Colectiva Integral

Avances Reparación Colectiva Integral				
Tipo de Medida	Total	SRC-Étnico	PDET	SRC-Mujer
Inscripción RUV	824	496		
PIRC		55		
Proceso integral de reparación colectiva culminada	45	2(4,4%)	0	1
Rehabilitación comunitaria	453 atendidas 105 cierre medida	221 (48,7%)		5
Acciones reparadoras implementadas en cumplimiento de los PIRC	1.462	222 (15,6%)	629 (43%)	
SRC indemnizados		43	22	
Apoyo a proyectos productivos, de infraestructura social y comunitaria		32	56	4
Acciones simbólicas		23		

Fuente: Elaboración propia con los datos de CPEC, 28 de febrero, 2022.

La Unidad de víctimas, por su lado, resalta de su trabajo del 2021 la atención de 10 emergencias de desplazamiento masivo en comunidades étnicas en Chocó, Nariño y Valle del Cauca, donde “se realizaron 128 acciones de asistencia y avanzó en la implementación de la política pública con estos pueblos”, según la entidad (18 de enero, 2022). Dada

la situación crítica “se protocolizó seis planes específicos de protección y prevención a comunidades y pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros, víctimas de desplazamiento y confinamiento forzado, de acuerdo con lo ordenado por la Corte Constitucional en el marco del auto 005 de 2009”. Estos planes incluyen lanchas ambulancias,

equipos de cómputo, mejoras en la prestación del servicio de salud e instalar el servicio de internet (UARIV, 18 de enero, 2022).¹⁹

El informe de la Unidad de Víctimas resalta la situación agravada y el retroceso en términos de la reparación a las víctimas, en la medida que tengamos más víctimas, cada año, sin avanzar satisfactoriamente en la atención de las víctimas históricas del país.

Con respecto a los PIRC, aún no se cuenta con un plan nacional para las comunidades afrocolombianas, negras, palenqueras y raizales. Según el CPEC, se ha iniciado la implementación del plan nacional de reparación colectiva del Pueblo Rrom por medio de la indemnización el 17 de julio del 2018 (CPEC, 2021:56). Los sujetos de reparación colectiva étnicos del Pueblo Misak, Pueblo Yanacona y Pueblo Kankuamo, están en las fases de caracterización del daño y formulación del PIRC (CPEC, 2021:54).

Finalmente, varios actores han resaltado la extensión de la vigencia de la Ley 1448 y los Decretos Ley Étnicos fueron extendidos hasta 2031 (a través de la Ley 2078 del 8 de enero de 2021) como un avance importante para todas las víctimas del país. No obstante, no se aprovechó la promulgación de la ley para el proceso participativo de adecuación y fortalecimiento de la política de atención y reparación integral (Mesa de Conversaciones, 2017:184).

Meta 26: Atención psicosocial con pertinencia cultural y perspectiva de mujer, familia y generación.

Con relación a la atención integral a las víctimas el Acuerdo también contempla medidas para recuperación emocional, rehabilitación psicosocial y procesos de retornos colectivos de personas en situación de desplazamiento (Mesa de Conversaciones, 2017:181f).

No obstante, no es posible dar seguimiento adecuado a esta meta ya que, a corte del 31 de marzo de 2021, no hay reporte del número de víctimas de origen étnico con atención psicosocial con pertinencia cultural, según la Contraloría (2021; IEANPE, 2022:36).

Según la CPEC, en términos de ejecución, durante la vigencia 2019, se adelantaron acciones de rehabilitación psicosocial de SRC-étnicos, “en el marco de los módulos y ruta étnicos del Programa de atención psicosocial y salud integral a víctimas (PAPSIVI)”. Según la consejería, el Ministerio de Salud y Protección Social inició el proceso de implementación del PAPSIVI étnico con la comunidad Cardonales de Guachoche, e inició el proceso de acercamiento y concertación del mismo durante 14 meses. De igual manera, se adelantó proceso de concertación con la comunidad de Bojayá y dos Resguardos indígenas en Florencia, Caquetá, estos últimos con el apoyo de cooperación internacional.” (CPEC, 2021:3).

¹⁹ Adicionalmente, la Unidad implementó 16 medidas de planes específicos en Bolívar, Cauca, Chocó y Nariño, que habían sido protocolizados en años anteriores.

En términos de planeación, se priorizaron y focalizaron 8 SRC-étnicos, 6 de ellos son Consejos Comunitarios para la atención con pertinencia cultural del PAPSIVI.

No obstante, aún se encuentran en la etapa contractual, por lo cual se esperaba iniciar el proceso de implementación del PAPSIVI en el segundo semestre del año 2021 (CPEC, 2021:3).

Tabla 13. Sujetos Étnicos de Reparación Colectiva priorizados y focalizados para atención del PAPSIVI, 2021

Sujetos Étnicos de Reparación Colectiva priorizados y focalizados para atención del PAPSIVI, 2021			
No.	SRC-Étnicos	Departamento	Fase implementación
1	El Consejo Comunitario de Santo Madero	Bolívar	Contractual
2	Cuencas de Jiguamiandó	Chocó	Contractual
3	El Consejo Comunitario Mayor del Bajo Atrato – Cocomanguia	Chocó	Contractual
4	El Consejo Comunitario Aires de Garrapatero	Cauca	Contractual
5	El Consejo Comunitario Zanjón de Garrapatero	Cauca	Contractual
6	El Consejo Comunitario Bajo Mira y Frontera	Nariño	Contractual
7	Comunidad indígena de los pueblos Ticuna Cocama y Yagua -Yicoya	Amazona	Contractual
8	Comunidad la Asociación Zonal del Consejo de Autoridades Indígenas de Tradición Autóctona - Azcaita	Amazonas	Contractual

Fuente: Elaboración propia con base en datos del CPEC, 2021:3

Adicionalmente, según reporta el Ministerio de Salud y Protección Social Durante el tercer trimestre del año 2021, se ha venido avanzando en la validación del módulo rural del Papsivi en zonas apartadas de los municipios de Turbo (Antioquia), Guapi (Cauca), Medio Baudó (Chocó), Sucre (Sucre), Valencia (Córdoba) y Riohacha (La Guajira)²⁰. (CPEC, 28 de febrero de 2022). No obstante, no se cuenta con la información sobre cuántos SRC-étnicos se beneficiaron de de estos avances, ni cuál fue la participación en estos procesos.

Finalmente, se hace eco del llamado de la Instancia Especial de Mujeres de reconocer las prácticas culturales y espirituales en la atención psicosocial,

la sanación y restablecimiento de sus derechos, así como el rol fundamental de las mujeres afrocolombianas, negras, palenqueras y raizales, así como las mujeres indígenas y rrom, para realizar estas labores en sus comunidades y territorios (Instancia Especial de las Mujeres, 2021:194; IEANPE, 2022: 36). En términos generales, la Procuraduría alerta sobre el estancamiento en la implementación de las medidas contempladas para la atención psicosocial de las víctimas del conflicto así como la falta de una asignación presupuestal suficiente para satisfacer la demanda (PGN, 2021). Con respecto al “Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la No Repetición, implementado”, la Procuraduría ha solicitado del Gobierno la presentación del acto administrativo de formalización este plan, ya que el indicador del SIPO indica que ya se cumplió con esta meta, sin que la entidad de control tenga conocimiento de esos hechos. También resalta con preocupación que el MinSalud “no logra agotar la fase de planeación y validación conceptual,

²⁰ Esta validación se da en el marco de los convenios, suscritos por el Ministerio de Salud con la Corporación Infancia y Desarrollo (Convenio 470 de 2020) y la Fundación Forjando Futuros (Convenio 469 de 2020) para la implementación del PAPSIVI en la vigencia 2020-2021.

metodológica y operativa del módulo de atención psicosocial y salud integral en zonas rurales a víctimas del conflicto armado.” (PGN, 2021: 493)

Meta 27 y 30: Retorno y reubicación de las comunidades étnicas

En cuanto a los retornos y reubicaciones de las comunidades étnicas víctimas de desplazamiento forzado, se alerta de riesgo de regresividad, en la medida que la situación agravada de seguridad ha impedido avances, y, al contrario, el país enfrenta de nuevo una ola de desplazamientos forzadas, especialmente en las territorios étnicos.

El noveno informe de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación del Decreto Ley 4635 de 2011 señala que “preocupa que a diez años del Decreto Ley no se cuente con un protocolo étnico que garantice la atención y el acompañamiento de las comunidades étnicas con un enfoque diferencial” (CSMDL, 2021:1). Adicionalmente, el informe evidencia “escasos avances en los diferentes procesos de retorno étnicos, así como la ausencia de presupuestos asignados por parte de las entidades del SNARIV para tal fin” (Ibid.). En ese orden de ideas, y a propósito del proceso de actualización

de los Planes de Retorno y Reubicación (PRyR), la procuraduría alerta por riesgo de regresividad en el alcance de las acciones de estos “como sucedió con los PIRC, de donde se eliminaron acciones relacionadas con reconocimiento de responsabilidad, infraestructura social, comunitaria, de educación, salud y de desarrollo social.” (PGN, 2021: 499).

Por su parte, la Comisión advierte la persistencia de “una situación inadmisibles, como es la falta de puesta en funcionamiento pleno del componente étnico del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente dispuesto en el Decreto Ley 4633 de 2011 y 146 del Decreto Ley 4635 de 2011, lo que ha ocasionado el reporte inconsistente de algunas cifras publicadas por la URT sobre su gestión” (CSMDL, 2021:2).

El indicador del PMI correspondiente a esta meta resalta el desarrollo de un programa de asentamiento, retorno, devolución, y restitución de los territorios de 5 comunidades priorizadas en el Capítulo Étnico del Acuerdo (ver tabla). Si bien hubo algunos avances, principalmente en 2018-2019, el SIIPO registra un estancamiento en la implementación, con el 0% de avance reportado en 2020 y 2021.

Tabla 14. Avance programa de asentamiento, retorno, devolución, y restitución de los territorios priorizados en el Capítulo Étnico.

Avance programa de asentamiento, retorno, devolución, y restitución de los territorios priorizados en el Capítulo Étnico.		
No.	Comunidad priorizada	Avance PRyR a sep. 2020
1	Consejo Comunitario de Alto Mira y Frontera	Informe de caracterización se adoptó en septiembre de 2020 - Acto administrativo RZE 1610.
2	Consejo Comunitario de Curvaradó	Diseño metodológico para diagnóstico preliminar comunitario. Estancado por seguridad.
3	Consejo Comunitario de Jiguamiandó	
4	Púbelo Nukak	Caracterización. Estancado por falta de seguridad.
5	Pueblo Embera Katío del Alto San Jorge Resguardo Cañaveral	Se radicó demanda de restitución el 4 de diciembre de 2019.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de SIIPO (12 de abril, 2022).

Meta 28-29: Plan nacional y política de DDHH con enfoque étnico

Con respecto al Plan nacional y política de DDHH con enfoque étnico, se celebra el reconocimiento por parte del Gobierno de los vacíos del proceso adelantado hasta la fecha desde un enfoque étnico. Eso por ejemplo, en el SIPO se afirma que

“pesar de la emisión de la política de Lineamientos y acciones del Gobierno Nacional para el respeto y garantía de los Derechos Humanos en Colombia 2021 – 2022, este documento aún no es posible identificarlo como el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos (hito 2019), en tanto dicho proceso requiere una etapa final de participación que depende de la voluntad de las organizaciones de la sociedad civil de retomar y mantener el diálogo para la construcción conjunta y participativa del Plan” (SIPO, 12 de abril, 2022).

Esto ha permitido iniciar un acercamiento y diálogo con las instancias representativas de las comunidades étnicas, como por ejemplo la IEANPE. Durante el 2021, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos reporta los siguientes avances al SIPO el 31 de diciembre, 2021.

Tabla 15. Logros años 2021 Plan nacional y política de DDHH con enfoque étnico

Logros años 2021 Plan nacional y política de DDHH con enfoque étnico		
No.	Avance	Fecha
1	Articulación con entidades del orden nacional para formular la ruta de concertación del capítulo étnico en mención	febrero de 2021
2	Finalización del insumo diagnóstico propuesto en el plan de trabajo	junio de 2021
3	Revisión final del documento Diagnóstico	julio y agosto 2021
4	Radicación oficial ante la IEANPE del documento Diagnóstico	octubre de 2021
5	Socialización con la comunidad Rom, comunidades negras y afrocolombianas del documento de insumo diagnóstico	noviembre 2021

Fuente: Elaboración propia con base en la información del SIPO (12 de abril, 2022)

Igual se trata de un incumplimiento muy grande, considerando que esta medida debería haber sido implementada en el 2018, según el PMI.

Adicionalmente, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos también alerta sobre la falta de recursos presupuestales y de equipo humano necesarios para la construcción participativa y consensuada del Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos del Capítulo Étnico, junto con las dificultades encontradas al intentar acceder información de las entidades co-responsables como retos importantes para la implementación efectiva de esta medida, lo cual indica que sigue estancada la implementación (SIPO, 12 de abril, 2022).

Adicionalmente, la IEANPE alerta que el Gobierno reporta como 100% cumplido el indicador correspondiente a la inclusión de las variables étnicas en el sistema de información y monitoreo de derechos humanos, cuando solo en una de las siete herramientas con que cuenta el Sistema Nacional de Información de Derechos Humanos y Derechos Internacional Humanitario (2022:133). En el SIIPO la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos constata que es una herramienta que únicamente “consolida información y posteriormente la transforma para realizar el seguimiento y monitoreo de la situación de derechos humanos” en ese sentido justifica la ausencia de información desagregada por la dependencia de la disponibilidad de información “y de las desagregaciones poblacionales que cada entidad realiza en sus sistemas de información” (SIIPO, 12 de abril, 2022). No obstante, el Acuerdo de Paz busca subsanar las falencias del sistema actual, razón por la cual se incluyó esta medida específica para garantizar el acceso y uso de la información pública sobre los derechos humanos. El Gobierno y especialmente la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos tiene que tener ambiciones más altas para poder frenar la situación empeorada en términos de derechos humanos.

Balance Salvaguardas Específicas: SIVJRNR

En el caso del Punto 5 no se incluyeron metas e indicadores para el seguimiento del trabajo del SIVJRNR. El Gobierno argumentó que esto se debía a la necesidad de respetar la autonomía del sistema jurídico. Por esta razón, se incluye acá un análisis breve sobre la implementación de las salvaguardas específicas del capítulo étnico para este punto²¹, a saber:

1. La Consulta Previa del SIVJRNR.
2. Participación real y efectiva en la SIVJRNR.
3. Articulación interjurisdiccional.

La primera salvaguarda, busca garantizar la consulta previa libre e informada, la participación efectiva de los pueblos y la inclusión de la perspectiva étnica y cultural en el diseño de los diferentes mecanismos judiciales y no judiciales. Proyecto de Ley Estatutaria No. 06 de 2017 Senado No. 13 de 2017 Cámara de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz, son consultado ante la Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (ENCP), la MPC, y la CND.

La Consulta Previa también ha sido utilizado para asegurar la incorporación del enfoque étnico-racial en las diferentes herramientas de trabajo del SIVJRNR, como por ejemplo las metodologías de trabajo y protocolos de relacionamiento.

En segundo lugar, el Capítulo Étnico busca salvaguardar **la participación real y efectiva** de los pueblos para garantizar la **inclusión de la perspectiva étnica y cultural** en el diseño de los diferentes mecanismos judiciales y no judiciales del SIVJRNR. Este compromiso con la participación se ha visto reflejado en la representación en los cargos altos, en los procedimientos de contratación la diversidad en la fuerza laboral, así como en la adecuación institucional, incluyendo metodologías, herramientas de trabajo (STCIV, 2022: 77ff). Así por ejemplo, 21% de las y los magistrados de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y el 18 % de las comisionadas de la Comisión de la Verdad (CEV) pertenecen a los grupos étnicos (IEANPE, 2022:129).

Todas las entidades también han contemplado métodos de trabajo participativos, y se ha desarrollado protocolos de relacionamiento con las comunidades afrocolombianas, negras, palenqueras y raizales, así como con los pueblos indígenas y los pueblos rrom.

²¹ Una cuarta salvaguarda tiene que ver con el programa especial de armonización, tratado como parte del punto 3 en este informe.

Estos procesos participativos han sido efectivos en la medida que la CEV, la UBPD y la JEP hasta ahora han incorporado de forma transversal el enfoque étnico en casi todos sus procesos y productos.

Así por ejemplo, la CEV avanza en la redacción del Informe Final habiendo recabado información y diversas reflexiones con los procesos étnico territoriales y las organizaciones CONPA para asumir los aportes desde el enfoque étnico que darán lugar a un Capítulo Étnico de la Verdad en el Informe Final. La UBPD ha asumido la implementación de capítulos étnicos del Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas.

La JEP ha priorizado tres macro casos en zonas de influencia étnica (002, 003, 005) y ha acreditado como víctima a territorios étnicos, como por ejemplo el territorio colectivo de la comunidad del Río Mira y su salida al mar (Tumaco, Nariño. Auto SRVBIT – 158 del 16 de diciembre de 2018)²². La JEP también ha proporcionado esquemas de seguridad y protección a algunos acusados, víctimas y abogados y ordenó medidas cautelares para las siguientes comunidades étnicas acreditadas como víctimas en sus macro-casos territoriales (Misión de Verificación de la ONU, 24 de febrero, 2021).

La tercera salvaguarda étnica del punto 5 exige el **respeto por el ejercicio de las funciones jurisdiccionales de las autoridades tradicionales** y contempla un **mecanismo de articulación y coordinación** entre la JEP y la justicia propia de los pueblos étnicos.

Los diferentes instrumentos desarrollados y consultados con los pueblos étnicos, incluyen rutas para la articulación interjurisdiccional que igual mantiene flexibilidad ante la aplicación práctica en cada contexto local. En ese sentido, el Protocolo de Relacionamiento entre la JEP y los Pueblos Negros, Afrocolombianos, Raizal y Palenquero establece en su primer punto :

Reconocimiento y respeto de los Consejos Comunitarios, demás formas y expresiones organizativas y prácticas de justicia propia. Salvaguardando el pluralismo base integral del Estado Social de derecho, la JEP respetará las prácticas tradicionales y/o ancestrales y el derecho propio de los pueblos y Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, los Consejos Comunitarios y demás formas y expresiones organizativas en todas las actuaciones y fases procesales de la JEP (JEP, 2021:14).

También los y las comparecientes que pertenecen a Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras “podrán solicitar que se active un proceso de coordinación interjusticias en razón de su identidad, su pertenencia comunitaria, su sometimiento a las prácticas y tradiciones culturales, y al reconocimiento comunitario” (Ibid.).

La JEP ha puesto en práctica los diálogos interjurisdiccionales e interculturales en los casos priorizados. Así por ejemplo, la JEP en el caso 002 de la situación territorial de Ricaurte, Tumaco y Barbacoas (Nariño) ha iniciado “un trabajo de coordinación interjurisdiccional e interjusticias con las autoridades de los pueblos étnicos asentados en los municipios de Tumaco, Ricaurte y Barbacoas, que se ha materializado en la celebración de 51 diligencias de coordinación intercultural a 31 de marzo de 2021” (PGN, 2021: 459). También frente al caso 005 de la situación territorial del norte del Cauca y sur del Valle del Cauca, se realizó 15 diligencias de coordinación interjurisdiccional e interjusticias y de diálogo intercultural (PGN, 2021: 462).

Ahora bien, es también importante reconocer que hay diferencias muy grandes entre diferentes pueblos étnicos, en cuanto la fortaleza de los sistemas

²² También fueron acreditados como víctimas el territorio Katsa Su del pueblo Awá (Auto SRVBIT 079, 12 de noviembre, 2019) el territorio Cxhab Wala Kiwe del pueblo Nasa (Auto SRVBIT 02, 20 de enero de 2019) del macro caso 05.

propios de justicia y reconciliación. Particularmente comunidades altamente afectadas por el conflicto armado, muchas veces han visto sus estructuras organizativas, políticas y sociales, como los sistemas de justicia propia, destruidas por el asesinato de los líderes y lideresas, el reclutamiento de los y las jóvenes, e desplazamiento y la afectación económica y cultural de la guerra. En el caso de los pueblos afrocolombianos, este tipo de afectación diferencial, procede el conflicto con las FARC-EP y tiene sus raíces en el colonialismo y la esclavitud, pero sigue materializándose a través del racismo estructural e institucional.

En ese sentido, y para realmente garantizar diálogos interculturales entre iguales y en pleno respe-

to a la autonomía de las comunidades, se hace necesario un esfuerzo muy grande, por un lado, fortalecer las estructuras propias de justicia de las comunidades afrocolombianas, negras, raizal y palenquera. Y por el otro, trabajar de forma proactiva para erradicar las prácticas institucionales racistas, tal como la SIVJRNR ya está haciendo. Esto es un trabajo continuo y es importante contemplar una estrategia de gestión de conocimientos que no solamente permite sistematizar buenas prácticas y lecciones aprendidas, sino también facilita procesos de aprendizajes institucionales continuos. En otras palabras, se hace necesario un esfuerzo mayor en clave a la reparación histórica y la justicia restaurativo.



Recuadro: Acción integral para la búsqueda de las personas desaparecidas en medio de nuevos ciclos de violencia en Buenaventura

Buenaventura, tanto la ciudad como la zona rural, ha sido afectada de forma desproporcionada y diferencial del conflicto armado como consecuencia del racismo estructural, histórico e institucional que se materializa en el abandono estatal salvo para la explotación económica del territorio y las personas que lo habitan. Como lo resalta la CEV, “La bahía cuenta con uno de los puertos más sofisticados de Latinoamérica, pero el 81% de sus habitantes vive en la pobreza y más de 100.000 personas han sido víctimas del conflicto armado (CEV, 19 de septiembre, 2019). Aparte del despojo, el desplazamiento, los masacres y los asesinatos y la persecución de los líderes y lideresas comunitarias, y el reclutamiento de menores, no solamente ha dejado miles de muertos sino también cientos de personas desaparecidas (Ávila Cortés y Parada Lugo, 30 de abril, 2021). Las diferentes entidades del SIVJRN han trabajado de forma articulada para atender a los familiares de las víctimas de desaparición forzada.

La UBPD lideró la inclusión de Buenaventura dentro del “Pacto por la búsqueda de las personas desaparecidas en Buenaventura-territorio de paz”, firmado en abril de 2021 por parte del SIVJRN, víctimas, lideresas y líderes, organizaciones sociales, entidades estatales y la comunidad internacional, con el fin de establecer la suerte y paradero de al menos 841 personas desaparecidas de acuerdo a los datos del Centro Nacional de Memoria Histórica (UBPD, 13 de abril, 2021). Este pacto busca coordinar los esfuerzos necesarios para la búsqueda de personas desaparecidas en Buenaventura, dando centralidad a las víctimas y familiares que esperan encontrarlos.

Por otra parte, la JEP ordenó la protección del estero de San Antonio a partir de medidas cautelares que impiden cualquier tipo de intervención sobre el estero durante 180 días (El Espectador, 13 de diciembre, 2021). De acuerdo con la articulación de la UBPD, en la audiencia se anunció que la búsqueda iniciará en la Isla Calavera. Estas medidas se tomaron con el fin de garantizar los derechos de las víctimas de desaparición en el distrito, dando continuidad así, al compromiso del pacto de búsqueda (El Espectador, 2021). La JEP también ha promovido la participación de las víctimas en Buenaventura por medio del envío de informes sobre los impactos de la guerra en el territorio, entre los cuales, se encuentra “Informe Desapariciones forzadas en Buenaventura: Dignificar las vidas negras y la lucha de las mujeres” presentado por la Fundación Nydia Erika Bautista y Madres por la Vida de Buenaventura (9 de septiembre, 2021).

Finalmente, La CEV ha aportado en la comprensión más profunda de las verdades éticas y políticas que se encuentran alrededor de la desaparición forzada, con el fin de presentar en su relato las verdades sobre las relaciones políticas, sociales, económicas y culturales que propiciaron esta práctica en el marco del conflicto armado (UBPD, 12 de abril, 2021).

A pesar de los importantes esfuerzos de una acción integral por parte del Sistema no cesan los ciclos de violencia en la ciudad del Puerto ni en las cuencas de los ríos. Las comunidades han alertado que la situación es peor que antes de la firma del Acuerdo, especialmente debido a la inestable dinámica del conflicto y los actores (Defensoría del pueblo, 29 de enero, 2021). Así por ejemplo, el año 2021 cerró con la noticia de la desaparición de Abencio Caicedo Caicedo y Edinson Valencia García, líderes del Consejo Comunitario de Yurumanguí. Ambos hacían parte del Comité de Impulso de la reparación colectiva del río y por lo tanto, eran sujetos de especial protección (CEV, 3 de diciembre, 2021). Este hecho deja en evidencia que las garantías de no repetición y protección no están siendo efectivas y el Estado y sus instituciones no muestran una competencia que realmente garantice la seguridad y protección de las comunidades.

Punto 6

El punto 6 del Acuerdo Final busca asegurar las condiciones necesarias para una implementación efectiva y eficiente pero también para la construcción de una paz duradera y de calidad. Esto incluye instancias para el control y seguimiento, ajustes normativos prioritarios, consideraciones para financiar la implementación, así como medidas para garantizar el manejo transparente de la información pública, prevenir la corrupción y promover la inclusión y participación.

El Capítulo Étnico también incluye consideraciones en el punto 6 en lo que concierne la implementación y verificación. Este Capítulo resalta la creación de la IEANPE como “consultora, representante e interlocutora de primer orden” con la CSIVI (Mesa de Conversaciones, 2017:209)²³. También hace hincapié en la importancia del seguimiento de los recursos para la implementación del Acuerdo para validar que los recursos usados para cumplir con el Capítulo Étnico no se traduzcan en una reasignación de recursos ya comprometidos por medio de negociaciones y acuerdos previos al proceso de paz con las FARC.

El PMI tiene 5 metas²⁴ y 8 indicadores étnicos para dar seguimiento al cumplimiento del punto 6. Tres de los indicadores se encuentran estancados, y dos en alerta por regresividad.

Tabla 16. Compromisos en el Seguimiento y Evaluación

Semáforo Punto 6				
Metas	29	Participación IEANPE	Amarelo	Verde
	30	SIIPO con enfoque étnico	Amarelo	Verde
	31	Seguimiento a los recursos	Amarelo	Verde
	32	Participación en la ejecución	Verde	Verde
	33	Garantías Consulta Previa	Verde	Verde

Fuente: Elaboración propia

El balance general de la implementación del Punto 6 es alarmante. Refleja un estancamiento y cierto retroceso en la implementación de las medidas que buscan garantizar los derechos a la autonomía y la participación, incluyendo el derecho a la solicitud, acceso y utilización de la información pública.

El estancamiento en la implementación del punto 6 constituye un riesgo para el ritmo y la calidad de la implementación de todo el Acuerdo de Paz, ya que se trata de precondiciones necesarias para una participación efectiva. Así por ejemplo, hay un reducido margen de incidencia para la IEANPE debido a la inactividad de la CSIVI y la pasividad del Componente Internacional de Verificación (CIV), situación agravada por condiciones externas,

23 “Lo anterior sin detrimento de las funciones y atribuciones que tengan instancias de gobierno propio y de participación que ya existen”

24 El PMI incluye dos metas para la creación y funcionamiento del IEANPE, acá tratado como una sola meta.

como la pandemia y sus efectos secundarios. La falta de información pública relevante, oportuna y confiable también ha dificultado el seguimiento y verificación, no solamente de la IEANPE, sino de cualquier iniciativa de veeduría ciudadana o control político independiente.

Seguimiento metas e indicadores del PMI del punto 6

Meta 29: Participación de la IEANPE en el seguimiento e implementación y el Plan de trabajo concertado y financiado

Las dos primeras metas étnicas del PMI para el punto 6 buscan garantizar el buen funcionamiento de la IEANPE, incluyendo la participación en los espacios y canales de interlocución y seguimiento a la implementación del enfoque étnico que desarrollará la CSIVI, la revisión anual al enfoque étnico del PMI, así como la oportuna financiación del plan de trabajo de la IEANPE.

La IEANPE fue formalmente constituida con el Comunicado Conjunto 13 de diciembre 15 del 2017, pero no fue hasta mayo del 2020 que se aprobó la financiación de esta instancia clave del Acuerdo, un año después la concertación del plan de trabajo, y tres años tarde según lo esperado y en comparación con la instancia equivalente para el seguimiento a la implementación del enfoque de género. La celebración de la financiación tardía e insuficiente de esta instancia clave de la infraestructura para la implementación y seguimiento de la implementación, como uno de los logros prin-

cipales de este Gobierno (Archila, 31 de agosto, 2021; Instituto Kroc, 2021:9), también es un ejemplo ilustrativo de las bajas ambiciones que hay con respecto al cumplimiento de los acuerdos con las comunidades étnicas y el estado general de la implementación. Si bien la IEANPE ha jugado un papel importante, a pesar de no contar con las garantías mínimas para su funcionamiento, esto constituye un retraso cuyos efectos aún se hacen evidentes, como por ejemplo en el nivel de seguimiento a la implementación del Capítulo Étnico y los reiterados llamados, por parte de las distintas entidades responsables para la implementación, de más apoyo para la interpretación y operacionalización del enfoque y del capítulo étnico.

Estos avances también quedan cortos ante las metas del PMI ya que no se ha realizado una revisión anual del PMI y no hay garantías para una financiación anual sostenida que garantice la autonomía de la IEANPE. Se requiere generar condiciones más estables para el funcionamiento de

Se requiere generar condiciones más estables para el funcionamiento de la IEANPE, lo cual permitirá la urgente discusión interna sobre la elección y relevo de representantes en la IEANPE, así como eventuales reformas del reglamento interno

la IEANPE, lo cual permitirá la urgente discusión interna sobre la elección y relevo de representantes en la IEANPE, así como eventuales reformas del reglamento interno con el fin de asegurar su máximo potencial (ver Comunicado Conjunto No. 13).

Varios actores han hecho un llamado sobre la necesidad de crear una instancia de acompañamiento o componente temático (Acuerdo Final, p.215f) específico para la implementación del

enfoque étnico, equivalente al grupo de actores internacionales que acompaña la implementación del enfoque de género. La IEANPE también ha hecho un llamado directo a la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación para generar “un espacio periódico para el diálogo constructivo con la IEANPE, para atender asuntos relacionados con los pueblos étnicos” (30 de noviembre, 2021, p.18).

La IEANPE también ha reiterado su preocupación, no solamente por la falta de espacios de interlocución y seguimiento con la CSIVI, sino también por “el rol poco protagónico que ha desempeñado la CSIVI, contrario a lo planteado en el Acuerdo Final” (30 de noviembre, 2021). Se recuerda que una metodología para el diálogo y coordinación entre las entidades responsables de la implementación del PMI fue acordada con el Gobierno, pero no ha sido posible aplicarla de forma efectiva, en parte por el frecuente cambio de funcionarios del Gobierno, como sugiere la IEANPE. En todo caso, esta situación también refleja una falta de prioridad institucional y, en algunos casos, baja capacidad operacional de parte de las entidades encargadas.

Meta 30: SIIPO con enfoque étnico

El SIIPO es el sistema integral de información para el posconflicto y, como tal, cumple una función fundamental para garantizar el derecho al acceso y uso de la información, el derecho a la participación, así como los principios de la transparencia, control político y la prevención de la corrupción (Acuerdo Final, p. 199). Según el SIIPO, se requiere la inclusión “en los instrumentos, planes, variables, protocolos, medidas, actuaciones, procedimientos /.../ enfoque cultural y étnico racial negro, afro, raizal, palenquero, indígena y gitano” (DNP, 2022. SIIPO 2.0)

Si bien es cierto que la CPEC ha publicado informes periódicos sobre el avance de la implementación, estos informes han sido cuestionados por varios actores, incluyendo las entidades de control y la STCIV, tal como se ha evidenciado a lo largo de este informe. Así, por ejemplo, el Gobierno reportó el cumplimiento al 100% del indicador “Metas, indicadores y variables en el Plan Marco de Implementación contempladas en el SIIPO con enfoque étnico que cuentan con seguimiento”, aunque varios indicadores ni siquiera cuentan con ficha técnica y otros no cuentan con información reportada (DNP, 2022. SIIPO 2.0.).

Además de estos retrasos y retrocesos, es también necesario analizar los avances hasta la fecha



para subsanar los vacíos y debilidades del SIIPO que limitan su alcance para el seguimiento del enfoque étnico y del enfoque de género, mujer, familia y generación. Así por ejemplo, es notable que el SIIPO no permite la desagregación de la información para visibilizar eventuales diferencias inter e intragrupalas, a pesar de que el PMI hace hincapié en la importancia de la información desagregada por pueblo étnico. El SIIPO tampoco permite el seguimiento presupuestal de la implementación, lo cual constituye un limitante para el cumplimiento no solo de la meta número 33, sino también de la siguiente.

El acceso y uso de la información pública no es solamente un derecho fundamental de las comunidades étnicas, sino constituye un prerrequisito para el cumplimiento de otros derechos fundamentales como el derecho a la participación o el derecho a la consulta previa.

Meta 31: Ruta de trabajo concertada para el control de la ejecución financiera

En complemento con la IEANPE y el SIIPO, el Acuerdo Final contempla el acompañamiento especial de los órganos de control, especialmente para la ejecución de los recursos para la implementación del Acuerdo. El PMI contempla la concertación de una ruta de trabajo entre los organismos de control y la IEANPE para el seguimiento de los recursos para la implementación de los planes que incluyan a pueblos y comunidades indígenas, NARP y Rrom.

Si bien el trabajo de las entidades de control tomó más tiempo de lo esperado, han sido entre los actores más comprometidos con las comunidades étnicas y el seguimiento del cumplimiento del Capítulo Étnico. Especialmente la Procuraduría y la Contraloría han sido reiterativos y enfáticos en su crítica, no solamente por los bajos niveles de implementación evidenciadas y la falta de priorización del enfoque étnico con brechas crecientes como resultado, sino también por la falta de acceso a información pública relevante, confiable y oportuna, especialmente para el seguimiento de la ejecución financiera.

El seguimiento oportuno de control de la ejecución financiera no solamente depende del Ministerio Público, sino también de que el Gobierno y todas las entidades responsables de la implementación y que ellos cumplan con su deber de proveer información pública de forma fidedigna, oportuna, accesible y desagregado por etnia y género de forma que permite análisis interseccional. Después de cinco años de implementación, esto no es el caso, lo cual ya no puede ser considerado un retraso, sino un estancamiento que refleja la falta de compromiso real por parte del Ejecutivo ser transparente con los recursos públicos.

Meta 32: Participación en ejecución proyectos

La meta 35 del Capítulo Étnico del PMI, da seguimiento a la participación de los pueblos étnicos en la ejecución de proyectos para la implementación del Acuerdo Final.

El indicador correspondiente a esta meta, no cuenta con ficha técnica en el SIIPO (12 de abril, 2022) y no es claro como los datos que presenta el CPEC en su tercer informe sobre la implementación del Capítulo Étnico está relacionado con el avance del indicador, que se reporta como en ejecución (CPEC, 2021:18).

No obstante, con base en los reportes de los territorios y los encuentros de diálogo y seguimiento de CONPA, se constata que no se está contratando organizaciones locales para los proyectos significativos de largo y mediano plazo y que realmente significa la generación de empleo en los territorios. Las comunidades alertan que no les llega la información oportuna a los territorios y que los requisitos técnicos dejan por fuera a la mayoría de las organizaciones. La participación en la ejecución de los proyectos en los territorios debe ser entendido como una parte central de la transformación del campo en el largo plazo. En ese sentido, la falta de algunas capacidades técnicas no debe ser consideradas como un limitante, sino una necesidad urgente de superar una brecha histórica y una oportunidad desarrollar capacidades junto con las comunidades y desde su propia visión de desarrollo y el vivir sabroso, como en el caso de los pueblos afrocolombianos. Esto no solamente termina aportando a la transformación territorial contemplada en el RRI, sino también permite inversiones más sostenibles y costo-efectivos, por aprovechar los conocimientos locales y experiencias previas en el territorio.

La no participación de las comunidades en la ejecución de los proyectos para la implementación del acuerdo de Paz, por el otro lado, siempre constituye un riesgo de regresividad, tal como ha venido alertando las comunidades étnicas y sus organizaciones representativas desde el inicio de la implementación.

Meta 33: Garantías de consulta previa

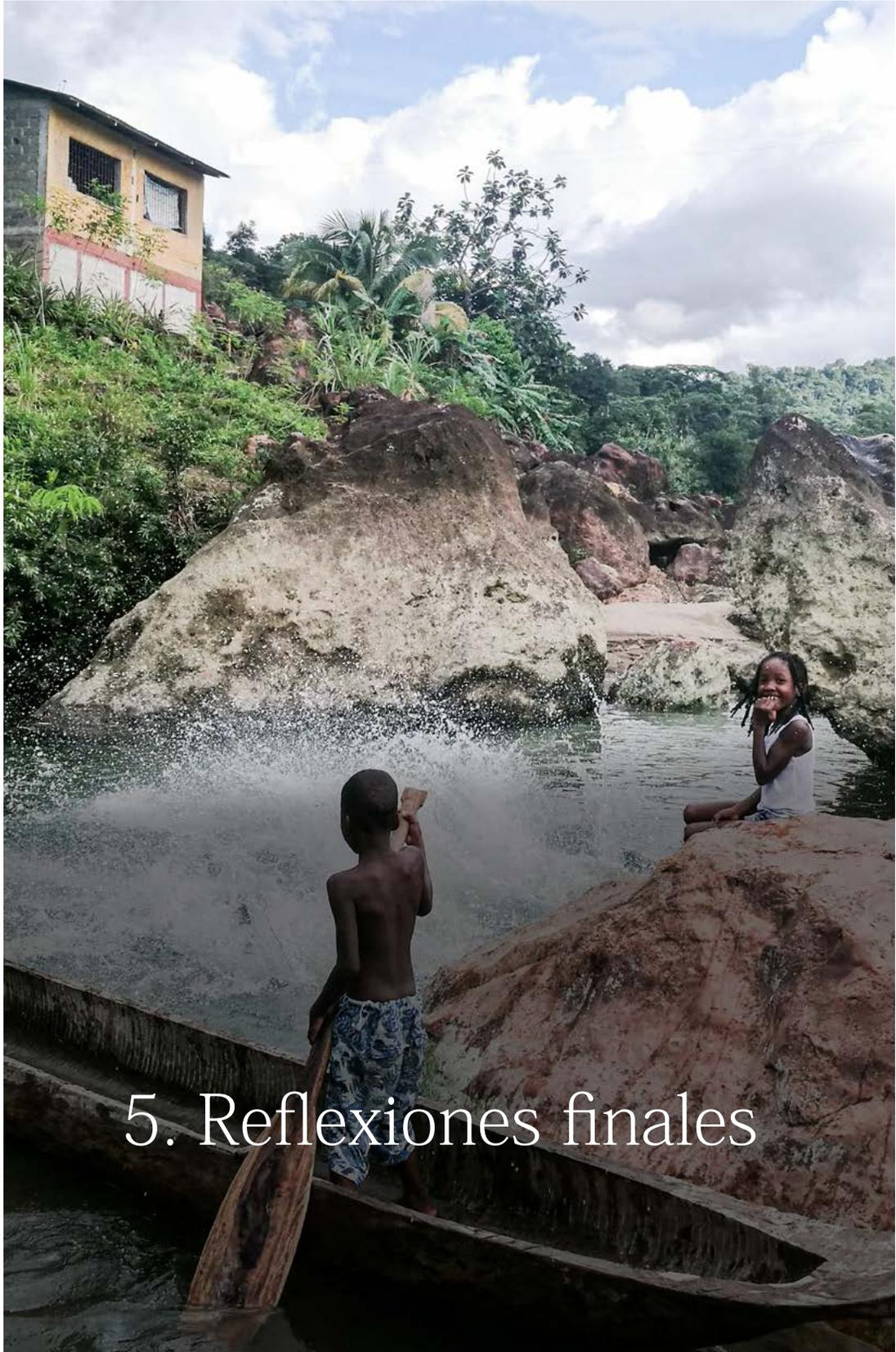
La última meta del Capítulo Étnico coincide con la salvaguarda sustancial tratada en la sección correspondiente y donde se alerta por riesgo de regresividad.

Tampoco hay información cargada en el SIPO para los indicadores para medir el cumplimiento con el derecho a la consulta previa libre e informada. La responsabilidad para velar por el cumplimiento de este derecho fundamental es el Ministerio del Interior. Su falta de compromiso con su deber constitucional, no solamente se ve re-

flejado en la ejecución propia del ministerio sino también en el incumplimiento de otras entidades que depende del acompañamiento y apoyo de las direcciones especializadas. Es curioso que el último informe del CPEC resalta la colaboración con el Ministerio del Interior para la implementación del capítulo étnico del PMI, ya que este Ministerio es el principal responsable de la información y fichas faltantes del SIPO.

La historia igual evidencia que no se ha cumplido con el derecho a la consulta previa, libre e informada, ni siquiera durante la implementación normativa acelerada, llamado el Fast Track, durante el cual muchas leyes claves para sentar las bases para la paz fueron aprobadas, sin la consulta o participación de las comunidades étnicas.

Continúan las alertas sobre el incumplimiento de este derecho fundamental, incluyendo en las intenciones de reformar la consulta previa o la ley 160 de 1994.



5. Reflexiones finales

El Acuerdo de Paz significó para muchas personas el despertar de una esperanza muy grande, no solamente para tener mayor seguridad y protección, sino de un desarrollo integral e incluyente partiendo de la visión propia del territorio y el vivir sabroso, tal como se contemplaba en el Capítulo Étnico. No obstante, muchas comunidades afrocolombianas así como las comunidades indígenas, rrom y campesinas en las zonas más remotas del país padecen una crisis humanitaria muchas veces peor que antes de la firma del Acuerdo. El incumplimiento del Acuerdo de Paz en general, y el Capítulo Étnico en particular, como se evidencia a lo largo de este informe, ha conllevado a una reconfiguración y recrudecimiento del conflicto armado en Colombia.

Los nuevos ciclos de violencia, tal como los anteriores, están afectando a las comunidades étnicas de forma desproporcionada. La situación es particularmente crítica en los territorios afrocolombianos a lo largo de los dos lados de la cordillera occidental, y el corredor pacífico colombiano. Estas zonas del país que han sido históricamente abandonadas por el Estado, salvo ante la posibilidad de explotación natural y donde el narcotráfico internacional ha permeado los espacios de poder en disputa aprovechando la fragmentaria e inestable estructura de los grupos armados ilegales actuales en Colombia. Los niveles de violencia varían con los niveles de informalidad de la tierra; los de cultivos de uso ilícito con la pobreza multidimensional.

El Acuerdo contempla estas complejidades y la necesidad de soluciones integrales y locales, por ejemplo por medio de mecanismos como los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). No obstante, la implementación no avanza según lo esperado y hay una percepción de procesos reiterados de priorización y planeación, que cada vez deja la propuesta inicial más aguda.

En ese sentido, la falta de observancia del Capítulo Étnico no solo implica la perpetuación de la exclusión, la discriminación y la vulneración de los derechos especiales étnicos, sino también constituye perder una oportunidad en clave de cerrar las múltiples brechas sociales, así como, deudas históricas con los pueblos y comunidades étnicas del país. El Acuerdo de Paz apunta precisamente al cierre de las brechas socioeconómicas (puntos 1 y 4), de participación política (punto 2), de protección y seguridad en los territorios (puntos 3, 2 y 4), de satisfacción de los derechos humanos y los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición de las víctimas del conflicto armado (punto 5). Pero contrario a lo esperado y las expectativas creadas, hay un menor nivel de avance en la implementación de las medidas con enfoque étnico y enfoque de género, mujer, familia y generación, comparado con la implementación general (Instituto Kroc, junio 2022)²⁵.

A más de 5 años de la firma del Acuerdo Final de Paz entre el Estado Colombiano y las FARC no hay una implementación significativa del Capítulo Étnico en el sentido que no hay un impacto positivo en las vidas de las personas y las comunidades étnicas que se pueda atribuir a la implementación del Acuerdo de Paz. Las respuestas por parte del Gobierno nacional han sido insuficientes para garantizar los derechos, avanzar en las medidas diferenciales y cumplir con lo acordado políticamente en el Acuerdo de Paz.

Los pocos avances han sido principalmente de carácter normativo, institucional, administrativo, de planeación o de gestión. Adicionalmente, estos avances han sido parciales, tardíos, sub financiados y sub ejecutados. Ejemplo de esto son instancias importantes como la IEANPE y los MEC, medidas claves como la subcuenta del fondo de tierras y los CTEP o la formulación participativa y la consulta del programa especial de armonización.

²⁵ Con implementación general se hace referencia al nivel de implementación de todo el Acuerdo Final sin tomar en cuenta los enfoques transversales según la metodología del Instituto Kroc (junio, 2022).

En este informe alertamos de el retroceso en varias de las medidas claves para garantizar los derechos de las comunidades negras, afrocolombianas, palanqueras y raizales

Estos avances tampoco han logrado sentar las bases para una paz incluyente y transformadora. El cimiento de la paz hay que construirlo desde las bases, pero no se ha respetado el derecho a la consulta previa, ni se han logrado garantías para una participación real y efectiva de las comunidades étnicas. Esto significa que muchos avances en la

implementación constituyen acciones con daño y ponen en riesgo la pervivencia física y cultural de las comunidades étnicas, como han alertado varios actores en relación con la regresividad en la implementación del Catastro Multipropósito y el Fondo de Tierras, por ejemplo.

Adicionalmente, en este informe alertamos de el retroceso en varias de las medidas claves para garantizar los derechos de las comunidades negras, afrocolombianas, palanqueras y raizales, como por ejemplo: los Planes Nacionales

Sectoriales (PNS), el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO) así como todo el punto 4 del Acuerdo y lo relativo los derechos territoriales de las víctimas de el conflicto.

Según nuestro análisis, el poco avance en la implementación del Capítulo Étnico, se debe principalmente a la falta de voluntad política para cumplir con los compromisos con las comunidades y personas *racializadas* y *etnificadas*. Esto se refleja, no solamente en los discursos políticos racistas y excluyentes²⁶, sino también por medio de prácticas como la limitada asignación y ejecución presupuestal, la planeación y ejecución operativa o

las prácticas administrativas excluyentes que surgen de un racismo estructural y sistémico. Así por ejemplo, se ha evidenciado, la falta de datos o del acceso a datos debidamente desagregados, la manipulación de la información pública sobre el avance en la implementación, y la inflexibilidad de las entidades encargadas de la implementación ante las realidades territoriales. Además, existe aún un desconocimiento muy grande respecto a las salvaguardas sustanciales lo cual impide una implementación efectiva, particularmente en relación con la Objeción Cultural y el enfoque de género, mujer, familia y generación.

Los avances en el punto 5 constituyen una excepción. El SIVJNR ha demostrado un compromiso genuino con la transversalización del enfoque étnico y las entidades que la componen han trabajado para una representación equitativa, inclusiva, diversa y con la participación efectiva en todos los ámbitos y niveles de trabajo, bien sea como Comisionadas y Magistradas, o como víctimas o compariencia. No obstante, su trabajo ha sido limitado por los problemas de financiación, la falta de garantías para seguridad y protección en los territorios, así como los obstáculos de la pandemia.

La falta de voluntad política real para la implementación efectiva del Capítulo Étnico, también se refleja en la desfinanciación y poca ejecución de los proyectos destinados para los pueblos étnicos. Así por ejemplo, se ha visto como las entidades responsables para la implementación de las medidas diferenciales para las comunidades étnicas, de forma reiterada, han alertado que la asignación presupuestal ni siquiera cubre los gastos para cumplir con el derecho fundamental de la Consulta Previa. La pandemia global del Covid-19, y los recortes presupuestales que eso implicó, agravó esta situación ya crítica lo cual ha sido instrumentalizado por el Gobierno para justificar su inacción e incluso obstaculización del avance efectivo de la implementación del Capítulo Étnico.

Finalmente, se ve reflejado la falta de compromiso genuino con la implementación del capítulo y

²⁶ Así por ejemplo, en marzo 2022, la Misión de Observación Electoral (MOE), vio necesario rechazar “a cualquier declaración racista, sexista o clasista que ponga en entredicho la dignidad y los derechos fundamentales de cualquier persona” durante la campaña electoral y alertar sobre que “los discursos de odio racistas y sexistas son legitimadores de la violencia”. Los discursos racistas también salieron a flor durante (MOE, 31 de marzo, 2022)

el enfoque étnico, en la ausencia de buenos datos públicos y herramientas administrativas y de gestión que permitan una planeación, seguimiento y evaluación oportuna de las políticas públicas para las comunidades étnicas, incluyendo el enfoque de género, mujer, familia y generación. A este cuello de botella se suma la manipulación y mal uso de la información pública en las campañas de comunicación gubernamentales.

El acceso y uso de la información pública es un requisito para la participación efectiva y CONPA expresa gran preocupación sobre la regresividad percibida en términos de la calidad de la información producida por el Estado. La vulneración del derecho al acceso y uso de la información pública incrementa en la medida que aumenta la población afrocolombiana, tanto en lo urbano como en lo rural.

En este sentido, el CONPA ha advertido que la exclusión política y la discriminación institucional han sido comportamientos reiterados en Colombia. No han sido actos excepcionales dentro del proceso de implementación de las políticas, tal como se observó en la omisión legislativa con los pueblos negros afrocolombianos durante la fase del mecanismo rápido (Fast Track) en el Congreso de la República. La discriminación institucional es y ha sido un obstáculo para el avance de los procesos de implementación de diversos tipos de medidas de políticas y programas, como aquellos contenidos en los documentos CONPES especiales afrocolombianos, órdenes judiciales y compromisos de consulta previa en la construcción de Planes Nacionales de Desarrollo (PND).

En conclusión, la débil implementación de los acuerdos de paz evidencia la continuación del patrón de omisión dolosa por parte del Estado colombiano de sus deberes de respetar, garantizar, proteger, promover los derechos de las comunidades y pueblos afrodescendientes, identificados como sujetos de especial protección constitucional, situación que no sólo permite sino

que promueve, ante impunidad que genera, la prolongación de los escenarios de riesgos sobre el territorio, la identidad y la autonomía. El debilitamiento de estos tres componentes conduce al exterminio étnico; al crimen de etnocidio.

5.1. Recomendaciones

Ante la situación crítica en la cual se encuentra el estado de avance de la implementación del Capítulo y el enfoque transversal étnico con perspectiva de género, mujer, familia y generación, la lista de recomendaciones se puede hacer infinita. Ya son muchos los listados de recomendaciones recopiladas por diferentes actores claves, como la IEAN-PE, la STCIV, el Instituto Kroc, la Contraloría y la Procuraduría, así como otros actores de la sociedad civil nacional e internacional, que atiende de forma específica y concreta las diferentes medidas necesarias para cumplir con los pueblos étnicos. Algunas de estas recomendaciones específicas han sido discutidos en este informe y su sección correspondiente.

CONPA adhiere a estas recomendaciones específicas y exige a las diferentes entidades estatales reconocer, recoger, analizar y poner en marcha todas las medidas sugeridas para destrabar la implementación, por un lado, y para garantizar la incorporación integral del enfoque étnico. Los gobiernos y organizaciones representativas propias de las comunidades étnicas, con apoyo de organizaciones aliadas, por su lado, requiere fortalecer sus capacidades para la veeduría y control político, con el fin de dar seguimiento al desempeño estatal. Este seguimiento requiere una evaluación continua, que permite identificar a tiempo las medidas más oportunas para lograr el cambio deseada. En ese sentido, hacemos énfasis en la necesidad de superar el enfoque de gestión que ha dominado el seguimiento y verificación de la implementación de Capítulo Étnico, a favor de una evaluación más in-

tegral que permite estimar el efecto real de las gestiones estatales en las vidas de las personas y el impacto de largo plazo en las comunidades.

No obstante, el incumplimiento continuo durante los últimos cinco años, tanto del Capítulo Étnico, así como de los muchos acuerdos bilaterales y multilaterales complementarios entre el Estado y los Gobiernos Propios que reiteran el deber de cumplir con el Acuerdo de Paz, sugieren que no se trata de algunos problemas menores que se puede resolver únicamente con medidas puntuales o estrategias específicas. El incumplimiento con las comunidades étnicas es un problema estructural y sistémico, y por ende requiere un replanteamiento esencial de cómo se ha venido trabajado para la implementación del Capítulo Étnico.

En ese orden de ideas, el CONPA sugiere cinco premisas para este nuevo compromiso del Gobierno Nacional y las diferentes entidades estatales responsables de la implementación con los pueblos étnico y con la paz.

1. Un nuevo compromiso político con la vida

En primer lugar vemos necesario resaltar lo evidente: **sin seguridad y protección, no hay paz.**

La falta de garantías para la seguridad y protección en los territorios étnicos es tanto causa como efecto de los pocos avances sustanciales en la implementación del Acuerdo Final y el Capítulo Étnico. Mientras continúen los asesinatos, las desapariciones, los desplazamientos y las masacres, no podemos hablar de avances en el proceso de paz. Independientemente de los esfuerzos hasta la fecha, no han sido suficientes, eficientes, o sensibles a los contextos locales.

- ▶ ¡Se exige al Gobierno garantizar las condiciones de seguridad y protección a los pueblos étnicos, que prevenga los asesinatos y amenazas contra nuestras autoridades y liderazgos, esclarezcan los crímenes cometidos, y prevengan el reclutamiento de nuestras niñas y niños.

- ▶ Se ruega a todos los actores Armados, legales e ilegales, considerar el “Acuerdo Humanitario Ya” propuesto por las comunidades étnicas para parar la violencia y garantizar los derechos de los pueblos
- ▶ Se requiere un replanteamiento estructural de la política de seguridad y protección, la cual debe contemplar la complementariedad y la articulación con los sistemas propios de protección de las comunidades étnicas. La militarización del territorio es una estrategia costosa y poco efectiva. La seguridad en los territorios requiere inversiones sociales y económicas de largo plazo que generen oportunidades para una vida digna de los ciudadanos.
- ▶ Se propone necesario fortalecer los mecanismos propios de protección y seguridad de las comunidades étnicas, como la Guardia Cimarrona, los Consejos Comunitarios y la justicia y la medicina propia. De la misma forma se hace urgente el fortalecimiento de capacidades de las instituciones Estatales y la articulación de las medidas Estatales con las medidas propias, con el fin de garantizar la seguridad y protección de las comunidades respetando la diversidad étnica, cultural y ecológica.
- ▶ Urge el desarrollo conjunta de una acción inmediata para la prevención del reclutamiento de niños, niñas, jóvenes y adolescentes. Las comunidades afrocolombianas no solamente son afectados de forma desproporcional, sino también de forma diferencial. El reclutamiento en las comunidades étnicas, no solamente tiene un efecto devastadora a nivel individual y familiar, sino tiene efectos muy nocivos a nivel colectivo y comunitario, en términos de la pervivencia física y cultural de los pueblos. Estas acciones deben ser diseñados por las autoridades territoriales, con el apoyo y acompañamiento de las entidades estatales o de la comuni-

dad internacional, según considera mejor las comunidades. Se requiere de acciones integrales que atiende tanto las necesidades de urgencia inmediata, como las de carácter preventiva y estructural.

- ▶ Se solicita a la Fiscalía General de la Nación responder mediante medidas diferenciales a las dinámicas territoriales, priorice las conductas punibles y de lesa humanidad cometidas en contra de los miembros étnicos
- ▶ Se requiere de la ARN la coordinación con la IEANPE para implementación del Programa Especial de Armonización para la reintegración y reincorporación social y económica, con enfoque étnico y de género, mujer, familia y generación y se sugiere la necesidad de revalorar el tema de reincorporación dentro del mismo territorio. Urge la creación de una mesa técnica en el Consejo Nacional de Reincorporación, con participación de voz y voto de la IEANPE.
- ▶ Se insta el deber de incorporar la perspectiva de género, mujer, familia y generación en toda política para la seguridad y protección integral de las comunidades y sus territorios. Esto significa la participación efectiva de las mujeres afrocolombianas en la iniciación, planificación, ejecución, y evaluación de este proceso de política pública participativa y política propia. También significa la capacitación de los funcionarios responsables así como la adecuación institucional necesaria y la asignación presupuestal suficiente.
- ▶ Las medidas de seguridad y protección física requiere articulación con las demás políticas del Acuerdo de Paz, como la RRI, el PNIS y el trabajo territorial del SIVJNRN para generar las condiciones necesarias para prevenir el reclutamiento y el surgimiento de nuevos ciclos de violencia y sentar las bases para una

seguridad humana integral, la armonía del territorio y el buen vivir.

2. Un nuevo compromiso político con el Capítulo Étnico

Se considera pertinente una reactivación del compromiso Estatal con el Capítulo Étnico y su función como marco interpretativo para la implementación efectiva del enfoque étnico con perspectiva de género, mujer, familia y generación. Esto conlleva un replanteamiento sobre la comprensión del Capítulo Étnico y de su implementación por parte del Estado que parte de una lectura integral del enfoque y aplicación, partiendo de la visión propia de las comunidades.

2.1. El nuevo Gobierno Nacional y las entidades estatales responsables de la implementación

- ▶ Se sugiere al Gobierno entrante invitar a todas las Autoridades Propias del país a un reunión intergubernamental de alto nivel con el propósito de:
 - (a) Acordar un nuevo compromiso del Estado Colombiano con todos los pueblos étnicos, para la implementación integral del Capítulo y enfoque transversal étnico-racial con perspectiva de género, mujer, familia y generación. Este compromiso requiere también partir desde el enfoque de derecho así como la justicia propia, la justicia de origen o la justicia natural.
 - (b) Identificar, junto con los Gobiernos Propios, los principales obstáculos para la implementación del Capítulo y enfoque transversal étnico
 - (c) Concertar una ruta de acción inmediata para atender los obstáculos identificados
 - (d) Garantizar la financiación de la eje-

cución efectiva de la ruta concertada, así como las políticas específicas de largo y mediano plazo, que pueda surgir como resultado de la acción inmediata. (e) Procurar que la implementación esté conforme a los usos y costumbres de las comunidades étnicas.

- ▶ El nuevo compromiso con el Capítulo Étnico requiere una comprensión integral, partiendo de la visión propia de las comunidades, y una articulación institucional para poder aprovechar efectos de sinergia entre diferentes entidades, programas, planes y proyectos.
- ▶ Se requiere un de un trabajo proactivo para eliminar las barreras que excluyen a las organizaciones y empresas propias de las comunidades étnicas participar en la ejecución de los proyectos para la implementación del Acuerdo de Paz. Es necesario reconocer que aún no está bien cimentado la paz. Por ende, se hace necesario continuar en los ajustes normativos y la adecuación institucional. El SIVJRN (Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición) constituye un buen ejemplo por seguir y ofrece importantes lecciones aprendidas en cuanto la transversalización del enfoque étnico-racial con perspectiva de género, mujer familia y generación.

2.2. Las Autoridades Propias y las organizaciones representativas de los pueblos.

- ▶ Fortalecer los conocimientos y las capacidades propias, las estructuras de gobernanza y de participación política. Prever el relevo intergeneracional y promover la formación del talento humano necesario para interpretar, implementar y dar seguimiento al Capítulo el enfoque étnico-racial con perspectiva de género, mujer, familia y generación, para así poder asesorar al Gobierno y los diferen-

tes entidades responsables para su implementación; ocupar puestos claves dentro del Estado Nacional e incidir en los procesos de formulación de normas, políticas públicas, como el diseño de planes, programas y proyectos.

- ▶ garantizar la representación paritaria entre hombres y mujeres procurar una representación diversa también en términos de ciclo y capacidad de vida, identidades disidentes, territorios o ecosistemas.
- ▶ Procurar que la IEANPE cuenta con las condiciones necesarias para cumplir su mandato del Comunicado Conjunto número 13 del marzo 15 del 2017, así como el fortaleciendo de otras autoridades, organizaciones o procesos de veeduría ciudadana y control social, tal como lo contempla el Acuerdo Final. Así, por ejemplo, la IEANPE debe coordinar el funcionamiento de mesas técnicas con las diferentes entidades responsables de la implementación, a fin de propiciar los espacios de validación, aclaraciones o recomendaciones, con miras a avanzar en el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos.
- ▶ Exigirle al Gobierno respetar su autonomía sin desconocer la responsabilidad adquirido en el Capítulo Étnico de garantizar su financiamiento así como los espacios de interlocución necesario
- ▶ Promover escenarios públicos y de discusión para reiterar al Gobierno nacional la necesidad de cumplir con las medidas especificadas en el PMI para la promoción, respecto de la garantía de los derechos humanos. Esto, con el objetivo de que se avance en el diseño y puesta en marcha del Plan Nacional de DDHH.

2.3. La comunidad internacional y la sociedad civil nacional aliadas

- ▶ Brindar apoyo político, técnico y financiero para facilitar la reunión intergubernamental de alto nivel con las autoridades propias de

los pueblos étnicos

- ▶ Conformar un grupo de acompañantes para la implementación del Capítulo y enfoque transversal Étnico, equiparable con la instancia de acompañamiento internacional para el enfoque de género contemplado en el Componente de Acompañamiento Internacional del punto 6.4. del Acuerdo Final (2016:215)
- ▶ Complementar el seguimiento y verificación de la gestión de la implementación del acuerdo de paz, con una verificación del impacto de las medidas implementadas en clave de los objetivos establecidas en el Acuerdo Final, las salvaguardas del Capítulo Étnico, y las necesidades de las comunidades y los territorios para vivir en paz, por el otro.

3. Un nuevo compromiso con las Salvaguardas Sustanciales

El tercer compromiso es intrínseco con los dos primeros, pero merece ser reiterado. Las salvaguardas sustanciales, no son solamente un prerrequisito para la implementación del Capítulo Étnico, sino se trata de un *sine qua non* para la implementación de todo el Acuerdo Final. Ciertamente, las Salvaguardas Sustanciales surgen del marco normativo nacional, internacional y propio, y como tal, se trata de derechos fundamentales de los pueblos étnicos, reconocidas, por ejemplo, en el bloque constitucional.

Ahora bien, la violación constante de estos derechos, a pesar de las reiteradas alertas sobre el riesgo de regresividad, tanto por parte de las comunidades y sus autoridades, como actores claves a nivel internacional como por ejemplo el CIDH, hace cuestionar el poder de estas herramientas legales, la legitimidad del sistema internacional como garante de estos derechos, así como el compromiso real del Estado colombiano con sus compromisos internacionales, por un lado, y con los derechos de sus ciudadanos, por el otro.

En ese sentido, para restablecer la confianza en el compromiso del Estado con las Salvaguardas Sustanciales así como los derechos fundamentales que buscan proteger se hace los siguientes recomendaciones:

3.1. El nuevo Gobierno Nacional y las entidades estatales responsables de la implementación

- ▶ Garantizar la Consulta Previa, libre e informada, incluyendo garantías para su financiación
- ▶ Promover y facilitar el fortalecimiento de las capacidades propias de las comunidades, por un lado, y los funcionarios públicos a servicio de la consulta previa, por el otro, en materia del derecho fundamental a la consulta previa, libre e informada.
- ▶ Trabajar de forma proactiva y bajo la lógica de cero tolerancia, contra actitudes, discursos y prácticas racistas que busca la deslegitimación del derecho fundamental a la consulta previa, libre e informada. Promover una cultura política que valora la pluralidad política y jurídica del país y busca la complementariedad y armonía.
- ▶ Facilitar la concertación de una propuesta jurídica que haga efectivo el ejercicio pleno del derecho a la objeción cultural por parte de los Pueblos Étnicos.
- ▶ Apoyar y acompañar el fortalecimiento de la justicia propia de las comunidades afrocolombianas, sin desconocer su autonomía y en aras de generar una articulación interjurisdiccional armónica.

Cualquier trabajo para la implementación del enfoque de género, mujer, familia y generación, debe ser con las mujeres, hombres e identidades diversas de las comunidades locales, y contemplar eventuales lineamiento técnico-operativo en los territorios.

3.2. Las Autoridades Propias y las organizaciones representativas de los pueblos.

- ▶ La IEANPE debería asumir la construcción de estrategias y acciones políticas concretas que posibiliten liderar con decisión y eficacia la implementación del derecho a la objeción cultural.
- ▶ Es urgente identificar y precisar plenamente los escenarios y temas concretos que en el Acuerdo de Paz requieren implementación de procesos de consulta y consentimiento previo, libre e informado, para promover y lograr en las instancias étnicas pertinentes la concertación de una ruta de implementación con observancia de los estándares internacionales por parte del Gobierno.
- ▶ Movilizar y adelantar acciones estratégicas para salvaguardar jurídicamente el derecho a la consulta previa, ejercer este derecho y avanzar en las metas e indicadores del PMI respecto. Esto, especialmente en relación con los PDET y el desarrollo de instrumentos propios de carácter étnico para la priorización de las iniciativas de los PATR.
- ▶ Las instancias nacionales para la consulta previa, libre e informada, debe tener en cuenta la defensa y exigibilidad de un enfoque étnico-racial con perspectiva de género, mujer, familia y generación en sus procesos de concertación

3.3. La comunidad internacional y la sociedad civil nacional aliadas

- ▶ Se recomienda que también la cooperación internacional o aliados de la sociedad civil nacional estudian la consulta previa, libre e informada, y en diálogo con las comunidades étnicas reflexiona sobre como pueden ser aplicado como principio rectora también para el accionar de cualquier actor externo a la comunidad local.

- ▶ Se solicita el apoyo y acompañamiento de la comunidad internacional, incluyendo la comunidad académica global, para poner en marcha el derecho a la Objeción Cultural.
- ▶ Se ruega a todos los actores que desea apoyar y acompañar a las comunidades afrocolombianas, negras, palenqueras y raizales, articular con las autoridades propias y procurar la acción sin daño, también en el mediano y largo plazo. Esto requiere compromisos sostenidos en el tiempo que simultáneamente planea su estrategia de salida desde el día uno, para así garantizar la no regresividad.
- ▶ Se recalca la responsabilidad de cualquier actor externo a las comunidades afrocolombianas, negras, palenqueras y raizal, informarse sobre las prácticas y consumares locales para así poder demostrar el debido respeto y prevenir cualquier daño involuntario.
- ▶ Se invita la instancia de acompañamiento internacional para el enfoque de género contemplado en el Componente de Acompañamiento Internacional del punto 6.4. del Acuerdo Final, redoblar su apoyo para la implementación del enfoque étnico-racial con perspectiva de género, mujer, familia y generación.

4. Un nuevo compromiso con las comunidades afrocolombianas, negras, palanqueras y raizales.

El incumplimiento de los acuerdos con los pueblos étnicos en general, y las comunidades afrocolombianas, negras, palanqueras y raizales en particular, ha sido un constante histórico que conlleva la erosión de la confianza entre la ciudadanía y el Estado y los Gobiernos. Es el resultado de una falta de voluntad política real y las practicas excluyentes y discriminatorias del racismo estructural y sistémico que permean todas las instancias Estatales, y en cierta medida (por medio de la colonialidad del poder), también las organizaciones propias. En

ese sentido, se hace necesario un reconocimiento del racismo estructural e histórico para superar las brechas y eliminar las barreras visibles e invisibles para el acceso igualitario a los derechos, bienes y servicios públicos, incluyendo el derecho a la vida, la dignidad y la paz.

La falta de voluntad política también se ha visto reflejado en la falta de garantías para la participación efectiva. A lo largo de este informe se ha evidenciado como los espacios de participación han sido instrumentalizados, las organizaciones locales han sido cooptadas por intereses institucionales y los liderazgos han sido agotadas por medio de ciclos de priorización y planeación infinita sin que se concibe algunas mejora en las vidas de las personas. Al contrario, se vive una situación de múltiples crisis complejas que ha puesto la pervivencia física y cultural de los pueblos en riesgo.

4.1. El nuevo Gobierno Nacional y las entidades estatales responsables de la implementación

- ▶ El nuevo compromiso con las comunidades afrocolombianas, negras, palanqueras y raizales requiere ir más allá de la participación e inclusión y apostarle a **la agencia y autonomía política**. Según la IEANPE, esto requiere que “el diálogo entre instituciones debe darse desde el respeto y la horizontalidad incluyente de los saberes, conocimientos y experiencias, pues no se puede imponer una visión occidental o teorizada de realidades y contextos aislados a los de las mujeres étnicas del país” (2022: 153)
- ▶ El compromiso político tiene que venir acompañado con un **compromiso presupuestal atado a un costeo integral** de las fases preparatorias, ejecutivas y de control político incluyendo por ejemplo los procesos de consulta previa. También se hace necesario mayor transparencia en la ejecución de los recursos y una mayor y más cualitativa participación de las comunidades étnicas en el control ciudadana de la política.

- ▶ **Se requiere de un de un plan de acción inmediata para restablecer las garantías para el acceso, uso y calidad de la información pública**, especialmente en relación con la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo Final. La participación ciudadana en la veeduría ciudadana y control popular de la política y la ejecución de los recursos públicos depende del acceso a la información pública, pero actualmente no hay garantías para el acceso y uso de la información pública. Se requiere mayor claridad de las personas afrocolombianas, negras, palenqueras y raizales en proceso de reincorporación, víctimas del reclutamiento forzado, y en los municipios priorizados para el PNIS, independientemente de si coinciden con territorios colectivos legalmente constituidas o no, para mencionar algunos vacíos estadísticos claves. A esto se suma el etnocidio estadístico del pueblo afrocolombiano, negro palenquero y raizal en el último censo nacional.

No obstante la, las garantías para el acceso, uso y calidad de la información pública desde un enfoque étnico-racial, requiere ir más allá de la inclusión de un par de indicadores desagregados y sugiere la necesidad de una revisión metodológica que permite realmente hacer los ajustes estructurales requeridos para una incorporación del enfoque étnico-racial con perspectiva de género, mujer, familia y generación seria. Pues, la implementación de este enfoque significa necesariamente el reconocimiento del pluralismo ontológico y epistemológico, lo cual requiere ajustes institucionales y metodológicos de fondo “para lograr captar las dimensiones más complejas y cualitativas de este enfoque” (IEANPE, 2022:152).

El SIIPO tiene la potencialidad de ser una herramienta poderosa para garantizar el acceso a la información pública sobre la implementación del Acuerdo de Paz pero

requiere ser rediseñada, tomando en cuenta el enfoque étnico-racial con perspectiva de género, mujer, familia generación. El sistema debe contemplar necesidades diferenciales para garantizar el acceso a la información, y se requiere de un trabajo proactiva para la divulgación y uso de la información, especialmente en clave de la veeduría ciudadana y el control político popular.

- ▶ Es necesario **garantizar la participación efectiva**. Esto requiere atender tanto los obstáculos logísticos debido a la falta de infraestructura y servicios públicos básicos, así como los obstáculos metodológicos por falta de sensibilidad ante las prácticas y los costumbres propias. También se requiere de garantías de seguridad y protección (antes, durante y después), capacidad técnica y acceso a la información así como garantías especiales para la participación real y efectiva de las mujeres, niños, niñas, adolescentes jóvenes así como y adultos mayores en zonas apartadas con baja conectividad.

La participación efectiva no es lo mismo como la representación o la inclusión, sino se debe estimar en relación con el nivel de incidencia en los procesos de toma de decisiones. En ese sentido, es importante que los diferentes entidades responsables para la implementación del Capítulo y el enfoque transversal Étnico desarrollan mecanismos para el monitoreo, seguimiento y evaluación de la participación efectiva más acertadas.

4.2. Las Autoridades Propias y las organizaciones representativas de los pueblos.

- ▶ **Fortalecimiento pedagógico para los pueblos y las instituciones.** Como proceso organizativo, es necesario asumir los criterios de formación y un compromiso pedagógico

sobre la labor política para mantener la integridad y unidad del proceso comunitario. Esto, con el propósito de superar las dificultades señaladas a lo largo de este informe. Por ejemplo, para mantener la unidad frente a ofertas de priorización de los PATR y evitar la fractura a las comunidades que participan en la formulación y seguimiento de estos instrumentos.

- ▶ Profundizar la socialización y articulación, desde los consejos comunitarios y las organizaciones de base, para fortalecer las capacidades de las personas en los territorios, así como promover la participación y representación electoral de las comunidades afrocolombianas. Esto, particularmente, con respecto a las Circunscripciones Especiales de Paz en la Cámara de Representantes.

4.3. La comunidad internacional y la sociedad civil nacional aliadas

- ▶ El nuevo compromiso con las comunidades afrocolombianas, negras, palanqueras y rai-zales tiene que partir de un relacionamiento entre los actores de la cooperación internacional y las autoridades propias, que rompe con las prácticas paternalistas, asistencialistas y desarrollistas.
- ▶ Se hace un llamado para la práctica reflexiva y la auto crítica constructiva de la comunidad internacional y la sociedad civil nacional aliada, con el fin de identificar como cada actor juega un papel determinante dentro del sistema racista, y en algunos casos sirve como mecanismos de reproducción de las prácticas excluyentes y discriminatorias que buscan transformar.
- ▶ Se requiere un mayor respeto por el tiempo de las personas en el territorio, sus conocimientos y sus aportes a los procesos que llevan actores nacionales e internacionales aliados. Se deben procurar la contratación

de talento humano que refleja la diversidad del país y el territorio, sin caer en la representación instrumentalizada o esencializada.

- ▶ El apoyo debe siempre estar dirigido hacia las iniciativas impulsadas e iniciadas por las comunidades étnicas, y especialmente las mujeres afrocolombianas, indígenas y rrom, así como la articulación, cooperación y complementariedad de distintas iniciativas, actuando siempre desde el lugar en búsqueda de la agencia y autonomía y evitando fomentar dependencias.
- ▶ En la medida que la cooperación internacional es un actor clave tanto para la financiación como la implementación del Acuerdo de Paz, tiene un deber parecido al Estado en cuanto la gestión efectiva y transparente y las garantías para el acceso y el uso de la información. Esto incluye información financiera. También debe procurar para la contratación y fortalecimiento del talento humano local y prevenir la dispersión de recursos procurando en la medida posible la financiación directa de iniciativas iniciadas, impulsadas y liberada por las comunidades y sus organizaciones representativas.

5. Un nuevo compromiso con la tierra y el territorio

Finalmente, se reafirma la relación especial que las comunidades afrocolombianas, negras, palenquera y raizales tienen con la tierra y el territorio, tal como lo ha reconocido la JEP, la Corte Constitucional y los firmantes del Acuerdo Final. Para nosotros, nuestra seguridad humana y protección física, jurídica, cultura y espiritual depende de la protección de la tierra y el territorio. De allí la importancia de los derechos territoriales de las comunidades étnicas y el reconocimiento del territorio como sujetos de especial protección, por ejemplo, por medio de la JEP, pero también del Corte Constitucional.

No obstante, los recientes avances en términos de reconocimiento jurídico de los derechos de la tierra y el territorio, viene como respuesta tardía y reactiva ante los daños del medio ambiente y la crisis del cambio climático.

Sin la defensa del territorio y los derechos territoriales de las comunidades étnicas, así como la recuperación, restauración y protección del medio ambiente, tampoco es posible de hablar de una paz sostenible y duradera. Los nuevos ciclos del conflicto, así como las diversas economías ilegales que financian la guerra, tiene también un impacto devastador en el medio ambiente y genera conflictos locales sobre la tierra, así como afectaciones en la población civil, como el desplazamiento, el confinamiento, y el reclutamiento.

5.1. El nuevo Gobierno Nacional y las entidades estatales responsables de la implementación

- ▶ Incorporar los principios de buen vivir, agricultura orgánica, agroecología, y armonía y equilibrio con la naturaleza y con los territorios, que están vivos en la cosmogonía de los Pueblos Étnicos y que pueden responder en forma y fondo a desafíos globales asociados a la destrucción del planeta, su biodiversidad y la agenda de cambio climático.
- ▶ Prohibir toda forma de erradicación forzada y la reanudación de la aspersión aérea con glifosato en los territorios étnicos y campesinos del país.
- ▶ Desarrollar estudios locales, junto con los Consejos Comunitarios, sobre la victimización del territorio e identificar medidas de recuperación, restauración, armonización y protección.

5.2. Las Autoridades Propias y las organizaciones representativas de los pueblos.

- ▶ Garantizar el desarrollo de los ajustes normativos y administrativos pendientes para facilitar el acceso y uso de la tierra y el territorio, recalando que “la función ecológica de la propiedad y las formas propias y ancestrales de relacionamiento con el territorio se antepone a la noción de explotación [sic].
- ▶ Recoger las memorias colectivas sobre la victimización del territorio
- ▶ Asumir la representación jurídica de los territorios como sujetos de derechos y de especial protección
- ▶ Promover la recuperación de conocimientos ancestrales del territorio así como de las plantas medicinales y las prácticas y costumbres propias para trabajar y cuidar la tierra.

5.3. La comunidad internacional y la sociedad civil nacional aliadas

- ▶ Brindar acompañamiento técnico y financiero directo a los Consejos Comunitarios, para facilitar su trabajo para la protección del medio ambiente, incluyendo iniciativas de pedagogía y fortalecimiento de capacidades desde lo propio, o el desarrollo de los estudios sobre la victimización de la tierra y el territorio, así como la afección del medio ambiente.
- ▶ Se solicita de la comunidad internacional y la sociedad civil nacional aliada, el apoyo y acompañamiento, incluyendo la facilitación de la co-creación de nuevos conocimientos (partiendo de la pluralidad epistemológica) y nuevas prácticas que permite una garantía efectiva de los derechos de la tierra y la justicia territorial.

Referencias

ACNUR, febrero 15, 2022. Confinamientos en Colombia - enero a diciembre 2021.

<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Confinamientos%20en%20Colombia%20-%20enero%20a%20diciembre%202021.pdf>

Akubadaura. Diciembre, 2018. Acuerdo Final y Consulta Previa, Libre e Informada. Del Mecanismo Abreviado al Ordinario. Bogotá. https://akubadaura.org/wp-content/uploads/2017/07/Acuerdo-final-y-consulta-previa-libre-e-informada-2019_compressed.pdf

Amnistía Internacional. 30 de julio, 2021. Colombia: Represión violenta, paramilitarismo urbano, detenciones ilegales y torturas contra manifestantes pacíficos en Cali. <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2021/07/colombia-represion-violenta-contra-manifestantes-pacificos-cali/>

Archila, Emilio. 31 de agosto, 2021. Tejiendo apoyo Internacional para salvaguardar la implementación del Acuerdo de Paz: Logros y retos en sus cinco años. https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch_permalink&v=579405026806531

Ávila Cortés, Carolina y Valentina Parada Lugo. 30 de abril, 2021. Los mapas de la desaparición forzada en Buenaventura. <https://www.elespectador.com/reportajes/los-mapas-de-la-desaparicion-forzada-en-buenaventura/>

Bolaños, Arley Edison. 14 de marzo, 2022. La extrema derecha y el clan Char se quedan con las curules afro. <https://cambiocolombia.com/articulo/politica/la-extrema-derecha-y-el-clan-char-se-quedan-con-las-curules-afro>

Caracol Radio. 22 de marzo, 2022. Ana Monsalve no es indígena de nuestro cabildo: Indígenas Mokaná. https://caracol.com.co/emisora/2022/03/22/barranquilla/1647978082_086504.html

Castrillón Palacio, Elisa. 23 de marzo, 2022. Por la Izquierda, las mujeres ganan una representación histórica en el congreso. La Silla Vacía. <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/por-la-izquierda-las-mujeres-ganan-una-representacion-historica-en-el-congreso/>

Corte Interamericana de Derechos Humanos - CIDH, 29 de diciembre, 2021. CIDH llama a Colombia a adoptar medidas urgentes para garantizar los derechos de los pueblos indígenas y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/354.asp>

Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad CEV. 2019. Metodología del enfoque étnico y contra el racismo, la discriminación racial y formas conexas de intolerancia, comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición. Disponible en: <https://www.jep.gov.co/DocumentosJEPWP/protocolo.pdf>

Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad CEV. 19 de septiembre, 2019. Buenaventura, un territorio lleno de contrastes. <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/buenaventura-los-contrastes-del-puerto-pobreza>

Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad CEV. 3 de diciembre, 2021. Sobre la desaparición de líderes en Yurumanguí. La Comisión de la Verdad rechaza con vehemencia la desaparición de los líderes Abencio Caicedo Caicedo y Edinson Valencia García. <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/comunicados-y-declaraciones/sobre-la-desaparicion-de-lideres-en-yurumangui>

Conferencia Banco de la República. 26 de agosto de 2021. Foro de la Ley 70. Conmemoración de los 28 años de la Ley. <https://www.banrepcultural.org/buenaventura/actividad/foro-de-la-ley-70-0>

Corredor-Rodriguez, Silvia. 12 de febrero, 2021. Falta de reconocimiento a comunidades étnicas, la razón del atraso en tres PDET. El Espectador. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/razones-del-atraso-en-las-zonas-pdet-de-pacifico-medio-catatumbo-y-macarena-guaviare/>

Consejería presidencial para la Estabilización y la Consolidación - CPEC. Febrero 2022

Informe de resultados. Paz con Legalidad. Agosto 2018 - Febrero 2022. 42 meses.

<https://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1112/informes-de-resultados/>

Consejería presidencial para la Estabilización y la Consolidación - CPEC. Febrero, 2022b. Avanza PDET - 28 de febrero 2022. <https://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/990/informes-de-seguimiento/>

Consejería presidencial para la Estabilización y la Consolidación - CPEC. 2021b. Informe de ejecución y cumplimiento a las metas del Plan Plurianual de Inversiones para la Paz 2020. Acto Legislativo 01 de 2016. https://dapre.presidencia.gov.co/oci/DocumentosOCI/Informe_congreso_2021-IDM-plan-plurianual-inversiones-vig2020.pdf?TSPD_101_R0=0883a32c4dab2000e171d779ae29a331ea44261110d729e857ee21d55271ccfa9a131740dee502b508152b52dd145000d7e86e5573e4b1f4b4f84a964bd4709d4c1ba242be74f81686094e5e65261975ff8a7a00e62fecdb7902be1d2fff3a13a15e123f7d9cdde3bb63375bd0d43073606040411df62c0439569878dccc9090

Consejería Presidencial para la Consolidación y Estabilización -CPEC. 2020a. Primer Informe de Avances, Implementación del Capítulo Étnico en el Plan Marco de Implementación.

Consejería Presidencial para la Consolidación y Estabilización -CPEC. Diciembre de 2020b. Se-

gundo Informe de Avances. Implementación Capítulo Étnico del Plan Marco de Implementación. Junio-Diciembre 2020.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL, enero 22, 2022. Pobreza extrema en la región sube a 86 millones en 2021 como consecuencia de la profundización de la crisis social y sanitaria derivada de la pandemia de COVID-19. <https://www.cepal.org/es/comunicados/pobreza-extrema-la-region-sube-86-millones-2021-como-consecuencia-la-profundizacion-la>

Comisión Nacional de Territorios Indígenas - CNTI, mayo 20, 2022. Racismo y estigmatización: legitimación de los discursos de odio contra los pueblos indígenas. <https://cntindigena.org/racismo-y-estigmatizacion-legitimacion-de-los-discursos-de-odio-contra-los-pueblos-indigenas/>

Comisión Nacional de Territorios Indígenas - CNTI. Mayo 2021. Informe Decreto 2333 de 2014. En riesgo los territorios ancestrales de los pueblos indígenas ante la ausencia de la resolución de fondo de los conflictos por la tierra y el territorio en Colombia. Secretaría Técnica Indígena de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas. Bogotá. <https://cntindigena.org/documents/Informes/Informe-Decreto-2333-2014-CNTI-ODTPI.pdf>

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento- CODHES, 21 de mayo, 2021. Análisis étnico-racial del uso excesivo de fuerza por parte de los agentes del Estado en Cali. Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, Oficina Regional Cali. <https://codhes.files.wordpress.com/2021/05/codhes-wp-analisis-ecc81tnicoracial-del-paro-en-cali-df.pdf>

Consejo nacional de paz afrocolombiano - CONPA, marzo de 2020. 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. <https://convergenciaco.org/wp-content/uploads/2020/07/Informe-CONPA-2020.-Capitulo-Etnico-de-Paz.-1.pdf>

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU123/18 de la Corte Constitucional. ACCION DE TUTELA PARA LA PROTECCION DEL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/SU123-18.htm>

Corte Constitucional de Colombia. 004/09. Protección de derechos fundamentales de personas e indígenas desplazados por el conflicto armado en el marco de superación del estado de cosas inconstitucional declarado en sentencia T-025/04. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2009/a004-09.htm>

Comisión Étnica, abril 2021. Tercer Informe de la Comisión Étnica

Un proceso de paz en medio de la Guerra. Balance de la Implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo Final de Paz en Colombia, Comisión Étnica para la Paz y la defensa de los derechos territoriales.

Consejo Regional Indígena del Cauca - CRIC. Mayo 29, 2019. Pronunciamiento frente al trámite legislativo del proyecto de ley que modifica la ley 160 de 1994 (ley de tierras). <https://www.cric-colombia.org/portal/pronunciamiento-frente-al-tramite-legislativo-del-proyecto-de-ley-que-modifica-la-ley-160-de-1994-ley-de-tierras/>

Cristina Luna, 2 de julio, 2021. [sobre catastro multipropósito]

[evento en línea] CNTI.

Dejusticia, 31 de octubre, 2021. Las Circunscripciones de Paz: una carrera de obstáculos a contrarreloj. <https://www.dejusticia.org/column/las-circunscripciones-de-paz-una-carrera-de-obs-taculos-a-contrarreloj/>

Dejusticia, 10 de septiembre, 2021. La letra menuda de las curules de paz.

<https://www.dejusticia.org/column/la-letra-menuda-de-las-curules-de-paz/>

Defensoría del Pueblo, 13 de octubre, 2021. Carta a Doctor Álvaro Hernán Prada Artunduaga. Referencia: Comentarios a Proyecto de Ley Estatutaria No. 134 de 2020 Cámara “Por la cual se crea una Especialidad Judicial Agraria y Rural, se establecen los mecanismos para la resolución de Controversias y Litigios Agrarios y Rurales y se dictan otras disposiciones. <https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2020-10/Comentarios%20Defensoria%20del%20Pueblo.pdf>

Departamento Nacional de Planeación - DNP, Ficha 19455. Ficha de caracterización. Municipio Miranda. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/archivos/1450101511_32f1f191dd443d9b224439b-35b9e5340.pdf

Departamento Nacional de Planeación - DNP, Ficha 19364. Ficha de caracterización. Municipio Jambaló. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/archivos/1450101507_acb7ac411ca90725904c004c-fec75335.pdf

Departamento Nacional de Planeación - DNP, 2017. Plan Marco de Implementación. <https://portalterritorial.dnp.gov.co/PlanMarcoImplementacion/>

Departamento Nacional de Planeación - DNP, 2020. Manual Operativo de Trazadores Presupuestales. Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas Subdirección de Proyectos e Información para la Inversión Pública 2020.

https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/MGA_WEB/MANUAL%20OPERATIVO%20DE%20TRAZADORES%20PRESUPUESTALES%20V2%20Mar11.pdf

Defensoría del Pueblo. 17 de febrero, 2021. Alerta Temprana N°004 de 2022. Documento de advertencia proceso electoral 2022. <https://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/10752/Conozca-la-Alerta-Temprana-N°004-de-2022-Alerta-Temprana-Defensor%C3%ADas-riesgo-electoral-Elecciones-2022.htm>

Defensoría del Pueblo. 29 de enero, 2021. Alerta Temprana N°003 de 2021. <https://caracol.com.co/descargables/2021/02/02/b751538f791d380d-07fa5fea301d30a5.pdf>

Descontamina Colombia. Febrero, 2022. Estadísticas de Desminado Humanitario. Estadísticas con corte a 28 de febrero de 2022. Metros despejados en operaciones de Desminado Humanitario. <http://www.accioncontraminas.gov.co/Estadisticas/Paginas/Estadisticas-DH.aspx>

Descontamina Colombia. Abril, 2022. Plan Estratégico 2020-2025. Hacia una Colombia libre de sospecha de minas anti personal para todos los colombianos. http://www.accioncontraminas.gov.co/descontaminacolombia/Paginas/Plan-Estrategico-2020-2025.aspx?TSPD_101_R0=08394a21d4ab2000bfe99e58c4d291e70e2fc45e814ca4088208b82dff73e7fb97b35af59efc3ca08f5cd183b143000d1813cc62b1de8dded76dc1ce9ce7110e8927ff3149734734a8099f9aabf5d6db74099ed0459c3d3add469dc2c2211c1#

Diario Criterio. 23 de junio, 2021. Especialidad agraria: una muerte anunciada que entierra aún más la paz. <https://diariocriterio.com/especialidad-agraria-por-que-dejaron-hundir-proyecto-del-acuerdo-de-paz/>

El Colombiano, 24 de marzo, 2022. Cinco candidatos afros se disputan la Vicepresidencia.

<https://www.elcolombiano.com/colombia/politica/formulas-vicepresidenciales-de-los-candidatos-gustavo-petro-sergio-fajardo-y-federico-gutierrez-y-alianzas-elecciones-presidenciales-2022-EH17013250>

El Espectador, 13 de marzo, 2022. Estos son los elegidos a las 16 curules de paz en la Cámara de Representantes. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/en-vivo-asi-avanza-el-preconteo-para-las-16-curules-de-paz/>

El Espectador, 11 de mayo, 2021. Ordenan suspender erradicación de cultivos en territorios afro e indígenas de Nariño. <https://www.elespectador.com/judicial/ordenan-suspender-erradicacion-de-cultivos-en-territorios-afro-e-indigenas-de-narino-article/>

El Espectador, 17 de diciembre, 2021. JEP ordena protección de estero de Buenaventura donde hay desaparecidos. <https://www.elespectador.com/colombia-20/jep-y-desaparecidos/jep-ordena-proteccion-del-estero-san-antonio-de-buenaventura-donde-hay-desaparecidos/>

El Tiempo, 19 de marzo, 2022. Choque por curul afro que Miguel Polo daba como propia.

<https://www.eltiempo.com/colombia/cali/choque-por-curul-afro-que-miguel-polo-daba-como-propia-659600>

Federación nacional de Departamentos - FND. Noviembre, 2019. Chocó. Ruta del Desarrollo Sostenible. Acompañamos la gestión de los alcaldes y gobernadores de Colombia. Bogotá. <https://fnd.org.co/docs/subdirecciones/fortalecimiento-territorial/cartillas/Chocó.pdf>

Franco Mesa, David, Franco Valencia-Herrera, 20 marzo de 2022. El futuro sin tierras para los campesinos. El Espectador. <https://www.elespectador.com/colombia-20/analistas/el-futuro-sin-tierras-para-los-campesinos-observatorio-nacional-de-tierras/>

Fundación Nydia Erika Bautista y Madres por la Vida de Buenaventura. 9 de septiembre, 2021.

Entrega Informe a la JEP: desapariciones forzadas en Buenaventura. Dignificar las vidas netas y la lucha de las mujeres. <https://www.facebook.com/watch/live/?extid=NS-UNK->

UNK-UNK-AN_GK0T-GK1C&ref=watch_permalink&v=322622149553697

Fundación Ideas para la Paz - FIP. Febrero, 2022. ¿La mala hora de las Curules de Paz? Escenarios de riesgo y acciones prioritarias. Bogotá. https://ideaspaz.org/media/website/FIP_MalaHoraCurulesPaz_FinalV1.pdf

Fundación Paz y Reconciliación - PARES. 9 de marzo de 2022. Quito Informe de Violencia y Dinámica Electoral. Línea de Democracia y Gobernabilidad. Bogotá. https://e7c20b27-21c2-4f2b-9c38-a1a16422794e.usrfiles.com/ugd/e7c20b_a338fde2db3c4c2eb-855d46488a47add.pdf

Función Pública. Chocó. 30 de julio, 2019. Ficha de Caracterización Departamental. https://www.funcionpublica.gov.co/documentos/418537/1205912/2017-04-28_Choco_dep-to.pdf/4e6aaf24-b1d9-4a97-8854-6ee103dfbd7a

Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit [La Deutsche] - GIZ. 2008. Resumen del Auto 092 de la Corte Constitucional. Programa ProDe-Mujer. <https://www.womenslinkworldwide.org/files/1272/resumen-del-auto-092-2008.pdf>

Gallego Castro, Juan Camilo, 26 de febrero, 2022. ¿Quién financia a los candidatos de ‘Yo soy Urabá’? El Espectador. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/quien-financia-a-los-candidatos-de-yo-soy-uraba/>

Goebertus, Juanita, et al. 24 de noviembre, 2021. No enreden la paz: ¿en qué va la paz cinco años después de la firma del Acuerdo final? <https://angelicalozano.co/informe-5-anos-del-acuerdo-de-paz-congreso/>

Indepaz, 24 de noviembre, 2021. Balance en cifras de la violencia en los territorios. Registros del Observatorio de Derechos Humanos y Conflictividades de Indepaz. <https://indepaz.org.co/wp-content/uploads/2021/12/5-años-del-acuerdo-de-paz-1.pdf>

Indepaz, 2022. Observatorio de DDHH. CONSOLIDADO AGRESIONES DESDE LA FIRMA DE LOS ACUERDOS DE PAZ HASTA EL 2021. Desde el 26 de Septiembre de 2016 hasta el 30 de marzo de 2022. Líderes, lideresas y defensores DDHH. <https://indepaz.org.co>

Indepaz. Marzo 13, 2018. Proyecto de Ley “por la cual se modifica la ley de 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones”. <https://indepaz.org.co/proyecto-de-ley-por-la-cual-se-modifica-la-ley-160-de-1994-y-se-dictan-otras-disposiciones/>

Info Amazonía, abril 15, 2020. Indígenas rechazan consultas previas virtuales impulsadas por el gobierno en medio de la pandemia.

<https://infoamazonia.org/es/2020/04/15/indigenas-rechazan-consultas-previas-virtuales-impulsadas-por-el-gobierno-en-medio-de-la-pandemia/>

Infobae, 19 de marzo, 2022. La curul de Miguel Polo Polo quedaría en manos de la hija de un condenado por parapolítica. <https://www.infobae.com/america/colombia/2022/03/19/la-curul-de-miguel-polo-polo-queria-en-manos-de-la-hija-de-un-condenado-por-parapolitica/>

Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. 2021. Cinco años de implementación del Acuerdo Final en Colombia: Logros, desafíos, y oportunidades para aumentar los niveles de implementación, diciembre 2016 - octubre 2021. Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, Escuela Keough de Asuntos Globales, Universidad de Notre Dame, IN y Bogotá, Colombia. <https://doi.org/10.7274/05741r69f09>

Jaimes Osorio, Camilo Andrés. 17 de marzo, 2022. Nuevo documento pondría en jaque la curul en el Congreso de Miguel Polo Polo. RCN Radio. <https://www.rcnradio.com/politica/nuevo-documento-pondria-en-jaque-la-curul-en-el-congreso-de-miguel-polo-polo>

Jurisdicción Especial para la Paz - JEP, 2021. Protocolo de Relacionamiento entre la JEP y los

Pueblos Negros, Afrocolombianos, Raizal y Palenquero. <https://www.jep.gov.co/Infografas/participacion/Protocolo%20Relacionamiento%20JEP%20y%20pueblos%20NARP%209%20febrero%202021%20pag.pdf>

Johnson, Kyle , Juanita Vélez y Ángela Olaya. 7 de junio, 2021. Nariño: ¿una guerra entre niños? El Espectador. <https://www.elespectador.com/columbia-20/conflicto/narino-una-guerra-entre-ninos/>

Las 2 orillas, 19 de marzo, 2022. A último minuto, hija de condenado parapolítico le gana la curul afro a Polo Polo. <https://www.las2orillas.co/a-ultimo-minuto-hija-de-condenado-parapolitico-le-gana-la-curul-afro-a-polo-polo/>

Leon, Felipe y Juana Dávila. 2020. Catastro para la paz. Tensiones, problemas, posibilidades. Bogotá : Editorial Dejusticia. <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2020/06/DD-59-CATAS-TRO-WEB-11-06-2020.pdf>

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR. (octubre 7, 2020). Gobierno Nacional reglamentó el nuevo Subsidio Integral de Acceso a Tierras (SIAT). Gobierno Nacional reglamentó el nuevo Subsidio Integral de Acceso a Tierras (SIAT)

MinAmbiente. Mayo de 2018. Protocolo de actuación. Catastro Multipropósito desde una perspectiva étnica y étnica de género. Metodología de barrido predial masivo en territorios étnicos de pueblos indígenas, de comunidades negras raizales y palenqueras y en predios del pueblo Rrom. <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/10/Anexo-tematico-III-Protocolo-de-Actuacion-Territorios-etnicos-actualizado.pdf>

MinJusticia. Marzo de 2022. Métodos alternativos de solución de conflictos.

<https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/MASC>

MinSalud. Diciembre, 2019. Lineamiento para el cuidado de la salud mental y las armonías espirituales de los pueblos y comunidades indígenas en el marco del SISPI, en articulación con la política nacional de salud mental y la política integral para la prevención y atención del consumo de sustancias psicoactivas. Bogotá. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/ENT/lineamiento-cuidado-armonias-espirituales-pensamiento-pi.pdf>

Misión de Observación Electoral. MOE. 31 de marzo, 2022. “Los discursos de odio racistas y sexistas son legitimadores de la violencia”: MOE. Bogotá. <https://www.moe.org.co/los-discursos-de-odio-racistas-y-sexistas-son-legitimadores-de-la-violencia-moe/>

Misión de Observación Electoral. MOE. 14 de marzo, 2022. Informe Preliminar sobre la participación Política de las Mujeres y personas LGBTI+. Elección de congreso y consultas interpartidistas. 13 de marzo, 2022. <https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2022/03/14.03.22.-Informe-de-representacion-politica-de-las-mujeres-y-LGBTI-Congreso-2022-2.pdf>

Misión de Observación Electoral. MOE, 5 de marzo, 2022. MOE alerta por aumento del riesgo de violencia contra líderes comunales. <https://www.moe.org.co/informe-de-febrero-de-violencia-politica-social-y-comunal/>

Misión de Observación Electoral. MOE, 24 de enero, 2022. Mapas y Factores de Riesgo Electoral. Elecciones Circunscripciones Transitorias Especiales de paz – CTEP. <https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2022/02/2021.01.23-VF1-Presentación-Mapas-y-Factores-de-Riesgo-Electoral-CTEP-1.pdf>

Misión de Observación Electoral. MOE, 25 de noviembre, 2022. Se acercan las elecciones y a su vez aumenta la violencia contra las mujeres que hacen política: MOE.

<https://www.moe.org.co/se-acercan-las-elecciones-y-a-su-vez-aumenta-la-violencia-contralasmujeres-que-hacen-politica-moe/>

Misión de Observación Electoral. MOE. Septiembre, 2017. Proyecto de Acto Legislativo No. 05 de 2017. “Por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2018-2022 y 2022-2026” Anexo 2 - Acceso a puestos de votación como límite para la participación democrática. https://moe.org.co/wp-content/uploads/2017/09/Análisis_MOE_acceso_a_puestos_de_votación_Anexo_2_2017.pdf

Misión de Verificación de la ONU en Colombia. 28 de marzo, 2022. Informe del Secretario General. S/2022/267. <https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n2229476.pdf>

Misión de Verificación de la ONU en Colombia, 4 de abril, 2022. Infografía - Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación. 28 de diciembre de 2021 al 25 de marzo de 2022. S/2022/267 https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/04.04.22_esp_infografia_informemar2022.pdf

Misión de Verificación de la ONU en Colombia, 13 de enero, 2022. Infografía - Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación. 25 de septiembre al 27 de diciembre de 2021. S/2021/1090. <https://colombia.unmissions.org/infograficos>

Misión de Verificación de la ONU en Colombia. 24 de febrero, 2021. Carta de fecha 24 de febrero de 2021 dirigida a la Presidenta del Consejo de Seguridad por el Secretario General. S/2021/186.pdf. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N21/047/21/PDF/N2104721.pdf?OpenElement>

Monclou Chaparro, 31 de octubre, 2021. Las Circunscripciones de Paz: una carrera de obstáculos a contrarreloj. DeJusticia. <https://www.dejusticia.org/column/las-circunscripciones-de-paz-una-carrera-de-obstaculos-a-contrarreloj/>

[rerra-de-obstaculos-a-contrarreloj/](https://www.dejusticia.org/column/las-circunscripciones-de-paz-una-carrera-de-obstaculos-a-contrarreloj/)

Observatorio Colombiano de Crimen Organizado - OCCO. Febrero 2022. La niñez reclutada. Nariño : el reclutamiento en medio de la expansión territorial. <https://www.urosario.edu.co/Documentos/Facultad-de-Estudios-Internacionales-Politicos-y-U/2021/15-Narino.pdf>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos - OACNUDH. 25 de febrero, 2022. Situación de los derechos humanos en Colombia Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. https://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/03-03-2022A_HRC_49_19_AdvanceUneditedVersion.pdf

Osorio, Irina. Noviembre, 2021. Formato de seguimiento a territorios PDET. Sierra Nevada - Perijá. CONPA/CEPAC.

ONU Mujeres. 15 de marzo, 2022. Colombia está avanzando hacia la paridad política. <https://colombia.unwomen.org/es/stories/noticia/2022/03/colombia-esta-avanzando-hacia-la-paridad-politica>

Pacheco, Martín Elías. 9 de marzo, 2021. Acuerdos de Raíz, así va el programa con el que Nariño le dice no al glifosato. EL Espectador. <https://www.elespectador.com/colombia/mas-regiones/acuerdos-de-raiz-asi-va-el-programa-con-el-que-narino-le-dice-no-al-glifosato-article/>

Palomino, Sally. 12 de mayo, 2021. Racismo y clasismo, una herida que sangra en las protestas de Colombia. El País. <https://elpais.com/internacional/2021-05-12/racismo-y-clasismo-una-herida-que-sangra-en-las-protestas-de-colombia.html>

Parra Cristancho, Andrés. 10 de marzo, 2021. La Jurisdicción Agraria: la deuda histórica que hoy se debate entre la especialidad y la jurisdicción. Universidad Externado de Colombia. Departamento de Derecho del Medio Ambiente. <https://medioambiente.uexternado.edu.co/la-jurisdiccion-agraria-la-deuda-historica-que-hoy-se-deba>

te-entre-la-especialidad-y-la-jurisdiccion/

Presidencia de la República de Colombia. Ministerio de cultura. 2002. Palenque de San Basilio: Obra maestra del patrimonio intangible de la humanidad. Bogotá D.C.: Francisco Rodríguez

Procuraduría General de la Nación - PGN. 2021. Tercer Informe al Congreso. Sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz. <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Tercer%20informe%20Acuerdo%20de%20Paz%202021%20.pdf>

Procuraduría General de la Nación - PGN. 2021a. Informe sobre el estado de avance de la implementación de las estrategias de acceso a tierras y uso del suelo rural. https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Informe%20sobre%20Acceso%20y%20Uso%20de%20la%20Tierra%20Def%2007_01_2021.pdf

Procuraduría General de la Nación - PGN, abril 16, 2020. Procuraduría pidió al Mininterior revocar circular que avaló uso de mecanismos virtuales para legalizar la consulta previa.

<https://www.procuraduria.gov.co/portal/-Procuraduria-pidio-a-Mininterior-revocar-circular-que-avalo-uso-de-mecanismos-virtuales-para-legalizar-la-consulta-previa.news>

Programa Mundial de Alimentos - PMA. Octubre 2021. Colombia. Boletín VAM #1: Octubre 2021.

<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/BoletinVAM.Colombia.octubre.2021.pdf>

Registraduría. 2022. CITREP. Resumen por Territorios. <https://resultados.registraduria.gov.co/citrep/0/colombia>

Santos, Valeria. 21 de marzo, 2022. Colombia racista. Cambio. <https://cambiocolombia.com/opinion/puntos-de-vista/colombia-racista?>

Senado, 29 de julio, 2021. Elegida Mesa Directiva de la Comisión Afrocolombiana del Congreso. <https://www.senado.gov.co/index.php/el-senado/>

[noticias/2853-elegida-mesa-directiva-de-la-comision-afrocolombiana-del-congreso](https://www.senado.gov.co/index.php/el-senado/noticias/2853-elegida-mesa-directiva-de-la-comision-afrocolombiana-del-congreso)

Sisma Mujer. Marzo, 2022. Más colombianas y colombianos manifestaron en las urnas: #VotoPorEllas <https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2022/03/Comunicado-Sisma-Mujeres-Congreso-2022.pdf>

Sistema de Información Ambiental de Colombia - SIAC, 14 de julio de 2021. Zonificación Ambiental PDET Julio 2021. <https://siac-datosabiertos-mads.hub.arcgis.com/datasets/zonificacion-ambiental-pdet-julio-2021/about>

DNP. abril, 2022. SIPO 2.0. <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/CArAbcYqcas8JAAbcYqf-trgh>

Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación - STCIV, mayo, 2021. Segundo informe de verificación de la implementación del enfoque étnico en el Acuerdo Final de Paz en Colombia. <https://www.cinep.org.co/Home2/temas/secretaria-tecnica.html>

Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación - STCIV, enero, 2022. Tercer informe de verificación de la implementación del enfoque étnico en el Acuerdo Final de Paz en Colombia. <https://www.cinep.org.co/Home2/temas/secretaria-tecnica.html>

Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación - STCIV, 2021a. Noveno informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia <https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/uploads/2021/10/Decimo-Informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-Acuerdo-Final-de-Paz-en-Colombia.pdf>

Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas - UARIV. 18 de enero, 2022. Así fue la atención en 2021 a las víctimas de pueblos afros, indígenas y rom. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/rendicion-de-cuentas/asi-fue-la-atencion-en-2021-las-victimas-de-pueblos-afros-indigenas-y-rom/71653>

Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas - UBPD. 13 de abril, 2021. Buenaventura se suma al Pacto por la Búsqueda de las Personas Desaparecidas

<https://ubpdbusquedadesaparecidos.co/actualidad/buenaventura-se-suma-al-pacto-por-la-busqueda-de-las-personas-desaparecidas/#:~:text=La%20comunidad%20internacional%20no%20solo,en%20Colombia%20para%20los%20Derechos>

Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas - UBPD. 12 de abril, 2021.

Pacto por la búsqueda de las personas desaparecidas en Buenaventura, anuncia el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición. <https://ubpdbusquedadesaparecidos.co/actualidad/pacto-por-la-busqueda-de-las-personas-desaparecidas-en-buenaventura-anuncia-el-sistema-integral-de-verdad-justicia-reparacion-y-no-repeticion/>

UNMAS. Febrero, 2022. Boletín de noticias. Colombia. https://www.unmas.org/sites/default/files/unmas_boletin_febrero_2022.pdf

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria - UPRA. 2020. Lineamientos y criterios para el programa de acceso a tierra rural: otorgamiento del subsidio integral de acceso a tierra - SIAT. https://www.upra.gov.co/documents/portlet_file_entry/10184/20170828_DT_DOCUMENTO_TECNICO_SIAT_FINAL.pdf/415e09b7-db80-412f-9dca-7256890c5fbf?download=true

Verdad Abierta, agosto 9, 2018. Proyecto de ley sobre tierras es lesivo para comunidades rurales vulnerables. <https://verdadabierta.com/proyecto-ley-tierras-lesivo-comunidades-rurales-vulnerables/>

Villamizar, Mateo y Cristina Echeverri. 18 de marzo, 2022. El embolate de la representación étnica en las curules afro. <https://www.lasillavacia.com/historias/historias-silla-llena/el-embolate-de-la-representacion-etnica-en-las-curules-afro/>

Wallace, Arturo. 11 de marzo, 2014. Por qué dos blancos representan a las negritudes en el Congreso de Colombia. https://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/03/140311_colombia_elecciones_diputados_afros_blanco_negros_aw

Anexo 1 Semáforo Avances Metas Étnicas del PMI

SEMÁFORO AVANCES METAS ÉTNICA DEL PMI				
	No.	Meta	2020	2022
1	1	Acceso equitativo al Fondo Tierras para el goce efectivo de los derechos territoriales	Red	Red
	2	Trámite agilizado de solicitudes tierras colectivas	Red	Red
	3	Resolución conflictos territoriales	Ambar	Ambar
	4	Participación Catastro Multipropósito	Ambar	Red
	5	Exclusión del plan nacional de zonificación ambiental	Verde	Ambar
	6	Enfoque y participación en planes del RRI	Ambar	Red
	7	Concertación y consulta de los PDET acorde a planes de desarrollos propios y con enfoque reparador	Ambar	Ambar
	8	Concertación e implementación PAI	Ambar	Red
2	9.1	Participación y consulta ajustes normativos	Red	Red
	9.2	Acceso y uso medios de comunicación	Ambar	Amarillo
	9.3	Promoción veeduría ciudadanas étnicas	Amarillo	Amarillo
	9.4	Condiciones para ejercer el derecho al voto	Amarillo	Ambar
	9.5	Participación CTEP	Ambar	Amarillo
	9.6	SISEP con enfoque étnico	Ambar	Red
	10	Formación y fortalecimiento de su cultura política y derechos humanos	Grigio	Ambar
11	Garantías participación mujeres étnicas	Ambar	Ambar	
3	12	SAT con enfoque étnico	Verde oscuro	Amarillo
	13	Programa especial de armonización	Ambar	Ambar
	14	Lucha contra organizaciones y conductas criminales	Red	Red
	15	Mecanismos diferenciales y fortalecimiento de sus formas propias de protección	Red	Red

4	16	Decreto PNIS Étnico	Red	Red
	17	Articulación PNIS-Planes de vida y de salvaguarda	Red	Red
	18	Consulta Previa PNIS en territorio étnico	Red	Red
	19	Participación y consulta Programa intervención integral de consumo de SPA con enfoque étnico, mujer familia y generación	Yellow	Red
	20	Consulta e implementación de la Política Nacional de Reducción del Consumo de SPA con enfoque étnico GMFG	Orange	Red
	21	Articulación interjurisdiccional para el tratamiento penal diferencial para pequeños cultivadores	Red	Red
	22	suspensión de la ejecución de la pena por delitos de drogas de mujeres de las comunidades étnicas (Tratamiento penal diferencial para pequeñas cultivadoras (mujeres)	Red	Red
	23	Desminado de territorios étnicos	Red	Red
5	24	Reparación Colectiva a comunidades étnicas	Orange	Orange
	25	Atención Psicosocial con pertinencia cultural y enfoque GMFG	Orange	Orange
	26	Retorno y reubicación de las comunidades étnicas es atendido en condiciones de seguridad, sostenibilidad, dignidad y voluntariedad	Yellow	Red
	27	Respeto DDHH incl. DESC	Orange	Orange
	28	Programa de asentamiento, retorno, devolución y restitución diseñado e implementado de forma consultada y concertada con comunidades priorizados	Yellow	Red
6	29	Participación IEANPE	Yellow	Orange
	30	SIPO con enfoque étnico	Yellow	Red
	31	Seguimiento a los recursos	Yellow	Orange
	32	Participación en la ejecución	Orange	Orange
	33	Garantías Consulta Previa	Red	Red



Consejo Nacional de Paz
Afrocolombiano
CONPA

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