



IV INFORME DE BALANCE DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL CAPÍTULO ÉTNICO DEL ACUERDO FINAL. A UN AÑO DEL GOBIERNO DEL CAMBIO



Consejo Nacional de Paz
Afrocolombiano
CONPA

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

CUARTO INFORME
DE BALANCE DE LA
IMPLEMENTACIÓN DEL
CAPÍTULO ÉTNICO DEL
ACUERDO FINAL.
A UN AÑO DEL
GOBIERNO DE CAMBIO

CORDINACIÓN POLÍTICA Y OPERATIVA DEL CONPA

RICHARD MORENO RODRIGUEZ
Coordinador del CONPA

MARINO CORDOBA
Asociación de Afrocolombianos Desplazados – AFRODES

ELIZABETH MORENO BARCO
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 – Kambiri

Pbro EMIGDIO CUESTA PINO
Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas
– CNOA

ARLEY MENA
Consejo Laboral Afrocolombiano - CLAF

MATILDE ESTER MAESTRE
Autoridad Nacional Afrocolombiana – ANAFRO

Pbro STERLIN LONDOÑO PALACIOS
Pastoral Afrocolombiana

CLEMENCIA CARABALI
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
NICOLÁS CHATMAN
YOBANA MILLAN BUSTOS
HELNER JESÚS JIMÉNEZ CARABALLO
DANIELA IBARGUEN
HÉCTOR FABIO GÓMEZ CUAMA
MAURICIO ALDAR GARCÍA VALOYES
LAURA VALENTINA ROJAS GRANJA
LAUREN JASURI MICOLTA GALLEGU
YIRSON YAIR PAZ DUQUE
DIEGO PÉREZ

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.

Contenido

1. Introducción	5
2. Metodología	8
3. Balance avances globales y transversales	10
3.1 Principales avances normativos	10
3.2 Principales avances institucionales	11
3.3 Cumplimiento de las salvaguardas sustanciales del Capítulo Étnico	11
4. Verificación del cumplimiento de las metas trazadoras del Plan Marco de Implementación (PMI)	14
Punto 1 Reforma Rural Integral	14
Punto 2. Participación política	21
Punto 3 Fin del Conflicto	26
Punto 4. Solución al problema de las drogas ilícitas	30
Punto 5. Víctimas del Conflicto	35
Punto 6. Implementación, seguimiento y verificación	42
5. Reflexiones finales y conclusiones	47
6. Recomendaciones	49
7. Referencias	53



1. Introducción

A un año de iniciado el Gobierno del presidente Gustavo Petro, el Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano -CONPA presenta el cuarto informe de seguimiento a la implementación del Capítulo Étnico y del enfoque étnico con perspectiva de mujer, familia y generación del Acuerdo de Paz, que fue suscrito en 2016 entre el Gobierno de Colombia y las extintas FARC-EP.

El ejercicio de seguimiento a la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz, que ha venido realizado el CONPA, se ha guiado por el propósito de evitar la regresividad de los derechos adquiridos por los pueblos étnicos en Colombia, así como para garantizar su participación plena, efectiva y con incidencia en la construcción de la paz. En este cuarto informe, el CONPA retoma el método de semaforización, desarrollado en anteriores informes, para analizar los avances, retrocesos y obstáculos en la implementación de las metas trazadoras del

Plan Marco de Implementación (PMI) del Capítulo Étnico entre agosto de 2022 y octubre de 2023. Este ejercicio de seguimiento a la implementación se realizó desde una mirada étnico-racial con perspectiva de género, mujer, familia y generación, y con base en el principio de no regresividad y el acceso progresivo a los derechos especiales colectivos e individuales de las comunidades étnicas.

En líneas generales, a siete años del inicio de la implementación, y luego del primer año del Gobierno del cambio, el CONPA evidencia una tendencia hacia la reactivación y al avance progresivo, pero lento e insuficiente, de los compromisos del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz. Ahora bien, analistas y organizaciones que se ocupan de hacer seguimiento y verificación al Capítulo Étnico coinciden en que, actualmente, el porcentaje de cumplimiento de los compromisos allí pactados está entre el 8% y 12% del total, por lo que es urgente acelerar su implementación y profundizar la participación plena y con incidencia de los pueblos y comunidades étnicas en dicho proceso.

Para el CONPA, a pesar de las demoras, rezagos y problemas que ha enfrentado la implementación del Capítulo Étnico, hay razones para la esperanza. Es crucial aprovechar la actual coyuntura política favorable a los esfuerzos de implementación en favor de la satisfacción plena de los derechos especiales de los pueblos étnicos, la construcción de paz incluyente y el desarrollo participativo y con justicia ambiental de los territorios étnicos en Colombia. Para lograrlo, se requiere la consecución y aplicación de un verdadero Pacto Ciudadano por el cumplimiento de los compromisos del Capítulo Étnico, así como por la incorporación efectiva del enfoque étnico con perspectiva de mujer, familia y generación en todas las tareas y esfuerzos de la implementación del Acuerdo de Paz.

No obstante, hay desafíos considerables que deben ser atendidos. Un primer reto tiene que ver con la grave situación de seguridad por el recrudecimiento del conflicto armado en meses recientes debido a la disputa por las economías ilegales por parte de los actores armados ilegales, así como por la consecuente afectación y vulneración desproporcional que los pueblos y territorios étnicos continúan enfrentando. En este sentido, las instituciones civiles y militares del Estado colombiano deben garantizar las condiciones mínimas de seguridad y protección a los liderazgos étnicos, sus organizaciones representativas, sus comunidades y territorios como condición previa para el avance de las acciones o iniciativas para la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz y para la construcción de paz en los territorios. Por estas razones, el CONPA reitera su llamado sobre el riesgo de regresividad sustancial con respecto a

las condiciones de seguridad y la protección de los territorios étnicos.

Otro de los asuntos clave para el cumplimiento del Capítulo Étnico y la incorporación del enfoque étnico con perspectiva de mujer, familia y generación en todas las acciones e iniciativas del Acuerdo de Paz es la garantía de la Consulta Previa, Libre e Informada. Si bien durante el periodo considerado en este informe se evidenciaron algunas acciones para la consulta de asuntos importantes para la implementación (como, por ejemplo, el programa especial de armonización para la reintegración y reincorporación de excombatientes de pueblos étnicos), en el agregado persiste un riesgo de regresividad de este derecho fundamental de los pueblos y comunidades étnicas para el cumplimiento de los compromisos del Acuerdo de Paz.

De otro lado, entre los principales avances en la implementación del Capítulo Étnico, es importante subrayar, en el punto 1 de reforma rural integral, la aprobación de la Jurisdicción Agraria y Rural, la continuación de la implementación del Catastro Multipropósito y el plan de acción de la ANT para la priorización de la formalización de territorios étnicos. Sobre el punto 2 de participación política, ha sido clave la reactivación de las diferentes instancias de participación, incluyendo la IEANPE y la CSIVI, mientras que en el punto 3 de fin del conflicto y condiciones de seguridad se debe mencionar la reactivación de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS). En el punto 5 de víctimas, se resalta la apertura del caso 09 sobre afectaciones y vulneraciones contra la población étnica y sus territorios por parte de la

Las instituciones civiles y militares del Estado colombiano deben garantizar las condiciones mínimas de seguridad y protección a los liderazgos étnicos, sus organizaciones representativas, sus comunidades y territorios como condición previa para el avance de las acciones o iniciativas para la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz

Jurisdicción Especial para la Paz (JEP).

Por su parte, los principales retos de Capítulo Étnico tienen que ver con los compromisos de la Reforma Rural Integral, tales como el acceso a la tierra y la formalización de los territorios étnicos, el avance de los planes nacionales, y la aplicación de las iniciativas étnicas de los PDET. Así mismo, constituye un desafío considerable la reparación integral de las víctimas étnicas, particularmente en lo relacionado con los sujetos étnicos de reparación colectiva en el marco de los PIRC. De igual manera, continúa estando pendiente la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) en los territorios étnicos, con enfoque étnico y perspectiva de género, mujer, familia y generación.

Con respecto a las recomendaciones principales, es crucial el avance decidido del plan para la implementación, dinamización y profundización del Capítulo Étnico (Decreto 1874 de 2022), bajo la coordinación interinstitucional e intersectorial de la Vicepresidencia de la República. Así mismo, es clave continuar con el proceso de depuración de las cifras oficiales y la reestructuración del fondo de tierras (de la ANT), así como avanzar en la reglamentación de la subcuenta étnica del fondo de tierras. Adicionalmente, es fundamental la cons-

trucción de capacidades y fortalecimiento de los mecanismos propios de protección y seguridad y los sistemas propios de justicia, además de avanzar en la coordinación y articulación de la justicia propia con la justicia ordinaria del Estado. Por último, resulta clave realizar los ajustes necesarios al SIPO para que tenga la capacidad de hacer seguimiento a la implementación del Capítulo Étnico y al enfoque transversal étnico con perspectiva de género, mujer, familia y generación, así como el establecimiento del marcador presupuestal étnico para el seguimiento y veeduría de los recursos públicos invertidos en la implementación de los compromisos del Capítulo Étnico.

Este documento está estructurado en seis secciones. Después esta introducción en la segunda sección se presenta una breve descripción de la metodología de semaforización de este informe. En la tercera sección se ofrece un balance general del cumplimiento de las salvaguardas sustanciales del Capítulo Étnico, mientras que en la cuarta sección se examina y analiza el cumplimiento de las metas trazadoras del Plan Marco de Implementación (PMI) para cada uno de los seis puntos del acuerdo. Por su parte, en la quinta sección, se presentan las principales conclusiones, y en la sexta sección se exponen las recomendaciones que formula el CONPA para el avance del Capítulo Étnico.



2. Metodología

En este cuarto informe de balance de la implementación del Capítulo Étnico, el CONPA retoma la metodología de semaforización desarrollada para el primer informe de seguimiento al Acuerdo de Paz. Con esta metodología, se analizan los avances, retrocesos y obstáculos en la implementación de las metas trazadoras del Plan Marco de Implementación (PMI) del Capítulo Étnico desde una mirada étnico-racial con perspectiva de género, mujer, familia y generación, y con base en el principio de no regresividad y el acceso progresivo a los derechos especiales colectivos e individuales de las comunidades étnicas.

Para la elaboración de este informe, el CONPA ha recolectado información primaria en distintos territorios de Colombia por medio de entrevistas con actores clave y con conocimiento del proceso de implementación del Capítulo Étnico, lo que además hace parte central del diálogo y esfuerzos organizativos del pueblo afrocolombiano para la cons-

trucción de paz en nuestros territorios.

Adicionalmente, se consultaron otras fuentes, principalmente de las entidades encargadas de la implementación del Acuerdo de Paz, informes de gestión y los reportes del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO). Además, esta información fue contrastada y complementada con informes y otros recursos elaborados por distintos actores y organizaciones de la sociedad civil que hacen seguimiento y verificación a la implementación del Acuerdo de Paz.

En la tabla 1 se presentan los criterios para la semaforización de las acciones y avances de las metas trazadoras Plan Marco de Implementación (PMI) del Capítulo Étnico:

Ahora bien, es importante tener en cuenta la lógica, alcance e historia del PMI, por medio del cual emprendemos el balance de la implementación. Tal como señalamos en informes anteriores que también fueron construidos según la metodología de la semaforización, el PMI es una herramienta útil para el seguimiento y verificación de la implemen-

Tabla 1. Resultados de la semaforización

Color	Criterio de evaluación
	Cumplimiento o avances progresivos según la temporalidad estimada
	Avances, pero con retrasos significativos según la temporalidad estimada
	No hay avances o hay estancamiento en la implementación y el acceso progresivo
	Alerta por riesgo de regresividad

tación, pero se deben considerar y tener presente sus limitaciones. Por un lado, el PMI fue el resultado de una negociación con el CSIVI, por lo que se trata del resultado de un proceso eminentemente político; y por el otro lado, el PMI también constituye una herramienta de gestión pública para la planeación, el seguimiento y el monitoreo de la implementación. Este doble carácter, político y de herramienta de gestión pública, ha ocasionado una serie de importantes inconsistencias en la operacionalización de las diferentes metas o iniciativas del Acuerdo Final. Esto, a su vez, ha originado gran parte dificultades significativas para

hacer uso de los indicadores seleccionados, pues muchos de ellos han resultado poco útiles para el seguimiento real de la implementación en los territorios. En efecto, como ha advertido la IEANPE, con los indicadores actuales del PMI los Gobiernos se han preocupado más “por evidenciar ‘lo que se ha hecho’ pero no sobre lo que está sucediendo en los territorios” (2021:8). No obstante, estas aclaraciones, el PMI es una herramienta valiosa para el seguimiento de la implementación porque, entre otras ventajas, permite hacer análisis comparados de lo reportado como avances por las distintas entidades del Gobierno.



3. Balance avances globales y transversales

3.1 Principales avances normativos

De acuerdo con el informe del proyecto del Capitolio al Territorio del Congreso de la República y la FIP (2023), durante el año legislativo 2022-2023 se tramitaron 97 actos legislativos con repercusiones para la implementación del Acuerdo de Paz. De estos, 66 proyectos o actos legislativos se hundieron, 20 continúan el trámite y 11 fueron aprobados. Según este informe, a siete años de iniciada la implementación, el 31,8% de las normas necesarias para cumplir con los compromisos adquiridos aún están pendientes.

De los proyectos de ley o actos legislativos aprobados más significativos, 2 corresponden al punto

1 de Reforma Rural Integral: la Jurisdicción Agraria y Rural y el reconocimiento del campesinado como sujeto de especial protección constitucional; y otros 2 pertenecen al punto 2 de participación política: participación paritaria de las mujeres en las ramas y órganos del poder público y el código electoral (que se encuentra en revisión de la Corte Constitucional). Entre los proyectos o actos legislativos que aún continúan en trámite se encuentran la ampliación de los términos de la Ley 1448 de 2011 para declarar ante el Ministerio público, la prohibición del glifosato, la creación de la Comisión legal de Paz y Posconflicto, y los mecanismos de transparencia para la ejecución de recursos del Sistema General de Regalías (Del Capitolio al Territorio, 2023).

Adicionalmente, uno de los avances cruciales en materia normativa del Gobierno nacional es la prórroga de la Ley de orden público 2272 de 2023 o Ley de Paz Total que apunta al desescalamiento de la violencia mediante procesos diferenciados de negociación y sometimiento a la justicia de los grupos armados, así como a la consecución de alivios humanitarios en las zonas más golpeadas por el conflicto.

3.2 Principales avances institucionales

Uno de los primeros avances en materia institucional del Gobierno Petro fue la modificación de la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE) y la eliminación de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (CPEC), por medio del Decreto 2647 de 2022. Además, por medio de esta norma se creó la Unidad para la Implementación del Acuerdo Final al interior de la Oficina del Alto Comisionado de Paz (OACP).

De otro lado, es importante mencionar la reactivación de los distintos espacios para la participación y la implementación del Acuerdo de Paz tales como la CSIVI, la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, la Instancia Especial de Mujeres y la IEANPE.

Por su parte, en cuanto a la reactivación de la implementación del Capítulo Étnico, es importante anotar que, por medio del Decreto 1874 del 9 de septiembre de 2022, se otorgó a la vicepresidenta, Francia Márquez, funciones para coordinar “interinstitucional e intersectorialmente el desarrollo de la implementación de los compromisos derivados del Capítulo Étnico” (Vicepresidencia de la República, 26 de noviembre de 2022). Se espera en los próximos meses el lanzamiento del Pacto por la implementación del Capítulo Étnico para acelerar y profundizar el cumplimiento de las disposiciones allí consignadas y los compromisos adquiridos con los pueblos y comunidades étnicas de Colombia.

Adicionalmente, entre agosto de 2022 y agosto de 2023, la implementación del Capítulo Étnico ha recibido significativos apoyos de la comunidad internacional. Así, por ejemplo, Estados Unidos y México ejercerán como acompañantes y prestarán apoyo técnico y económico para su implementación, mientras que, en enero de 2023, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas decidió extender

el mandato de la Misión de Verificación en Colombia para hacer seguimiento al cumplimiento de los compromisos del Capítulo Étnico (El Espectador, 11 de enero de 2023).

3.3 Cumplimiento de las salvaguardas sustanciales del Capítulo Étnico

Como ha señalado el CONPA de forma reiterada, las salvaguardas sustanciales del Capítulo Étnico son la nuez, la esencia central de este Capítulo para la protección y satisfacción de los derechos de los pueblos y comunidades étnicas en Colombia. Las salvaguardas, además, se constituyen en los principios rectores para la implementación del Acuerdo de Paz desde la perspectiva del enfoque étnico.

A siete años de iniciada la implementación del Acuerdo de Paz, persiste una situación de incumplimiento general de las salvaguardas sustanciales y, con ello, de los convenios internacionales ratificados por Colombia, tales como el Convenio 169 de la OIT.

La no regresividad y acceso progresivo a los derechos

Tal como se ha señalado de forma reiterada, la grave situación de seguridad y protección, así como el aumento de la violencia y las vulneraciones por parte de los actores armados ilegales a los liderazgos étnicos y sus comunidades, ha configurado un escenario de regresividad de los derechos fundamentales a la vida, la seguridad, la libre circulación y acceso a bienes y servicios básicos de esta población.

A octubre de 2023, y pese a las acciones realizadas por el Gobierno nacional para la mitigación de la violencia y la protección de los territorios étnicos, así como los esfuerzos para la implementación del Acuerdo Final y del Capítulo Étnico, el pueblo negro y afrocolombiano no ha tenido acceso al ejercicio de sus derechos fundamentales como sujeto de especial protección constitucional. En efecto,

Entre agosto de 2022 y agosto de 2023, la implementación del Capítulo Étnico ha recibido significativos apoyos de la comunidad internacional.

los lugares más afectados por el conflicto armado y que han sido teatro de operaciones de las distintas estructuras armadas en meses recientes, son los territorios de los pueblos y comunidades étnicas que enfrentan graves crisis humanitarias por episodios persistentes de desplazamiento forzado, confinamiento y contaminación de Minas Antipersonal y municiones sin explotar (MUSE). Este escenario, por tanto, no solo ha impedido un avance decidido de la implementación del Capítulo Étnico, sino la garantía progresiva de los derechos más básicos como el agua, la salud o la educación. En la práctica, en los territorios étnicos ha tendido a profundizarse las crisis humanitarias, la vulnerabilidad estructural, la discriminación racial y la violación de los derechos fundamentales de la población étnica.

Derecho a la Consulta Previa Libre e Informada

La Consulta Previa, Libre e Informada es uno de los derechos fundamentales centrales para los pueblos y comunidades étnicas. Este derecho, que es reconocido tanto internacionalmente como en el ámbito doméstico (por el Convenio 169 de la OIT y por la Constitución de 1991), constituye una condición *sine qua non* para la plena incorporación del enfoque étnico en el accionar del Estado, bien se trate de medidas administrativas, legislativas o proyectos públicos o privados que afecten a los territorios de los pueblos y comunidades étnicas en su integridad cultural, social y económica¹.

Por su parte, el Acuerdo Final reconoce y garantiza la realización de la Consulta Previa para la implementación de los compromisos y actividades contemplados en los territorios étnicos del país. En este sentido, a siete años del inicio de la implementación, y pese a los esfuerzos desplegados por el Gobierno Petro desde agosto de 2022, persiste un balance general de incumplimiento del derecho a la Consulta Previa de los pueblos y comunidades étnicas, particularmente en lo relacionado con los compromisos de la Reforma Rural Integral y el PNIS.

Ahora bien, es positivo que en el documento de

las bases para el PND 2022-2026 se mencione el derecho a la Consulta Previa en varias ocasiones, especialmente en relación con proyectos minero-energéticos u otros proyectos de extracción de recursos naturales o de infraestructura en los territorios con presencia de grupos étnicos, así como la política de la transición energética. Así, por ejemplo, se propone:

“fortalecer la gobernanza ambiental y emprender una restauración ecológica y acceso a la justicia ambiental en territorios en situación de vulnerabilidad, en tanto se permitirá una mayor participación ciudadana mediante la consulta previa con pueblos y comunidades étnicas, sobre las decisiones que los puedan afectar, en especial a proyectos de extracción de recursos naturales o proyectos de infraestructura en los territorios con presencia de grupos étnicos” (DNP, 2022: 205).

La garantía del derecho a la Consulta Previa, en todo caso, también requiere que los pueblos y comunidades étnicas y sus organizaciones representativas trabajen en la construcción de capacidades que posibiliten una participación efectiva en los distintos procesos de la CPLI. Así, por ejemplo, es clave avanzar en medidas afirmativas y diferenciales para garantizar la participación equitativa de las mujeres, personas de los distintos ciclos vitales, así como de las personas con identidades de género y orientaciones sexuales disidentes en el ENCP.

La Objeción Cultural

De acuerdo con el Capítulo Étnico, el derecho a la Objeción Cultural constituye una de las salvaguardas sustanciales del Acuerdo de Paz. La Objeción Cultural reconoce y protege “una opción propia de presente y futuro representado en los planes de buen vivir construidos en los territorios” (Machado Mosquera, Marilyn, et al., 2018) y, en este sentido, es un mecanismo de último recurso con respecto a las decisiones relacionadas con

¹ Consultar, por ejemplo, la Sentencia SU123/18 de la Corte Constitucional.

programas, proyectos de explotación de recursos naturales en los territorios étnicos, en caso “de no llegar a un acuerdo con el Estado” (IEANPE, 2022:42) al respecto.

De forma reiterada, tanto el CONPA como la Comisión Étnica han señalado la necesidad de legislar y regular la Objeción Cultural con el propósito de avanzar en la incorporación y observancia de este derecho en el país (Comisión Étnica 2021:11; CONPA, 2020:40). Adicionalmente, la IEANPE ha propuesto el desarrollo jurídico de este derecho que incluya “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).

En la actual coyuntura, el CONPA no ha evidenciado avance alguno en el cumplimiento de esta salvaguarda, razón por la cual insta al Gobierno nacional a garantizar la concertación de la normatividad correspondiente para la satisfacción de este derecho de los pueblos y comunidades étnicas.

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

El enfoque étnico de género, mujer, familia y generación es otra de las salvaguardas del Capítulo Étnico que pone su acento sobre la afectación diferencial e interseccional de las violencias en contra de las mujeres racializadas.

Este enfoque reconoce y visibiliza las violencias estructurales contra las mujeres que “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). En particular, la inclusión de la noción de ‘familia y generación’ permite pensar el enfoque de género con respecto

a las diversas formas de organización familiar de los pueblos étnicos, así como también con los ciclos de vida de estas personas (STCIV, 2021:11) y los impactos generacionales del conflicto armado, la exclusión y la discriminación histórica que han padecido.

Si bien el Capítulo Étnico no establece de forma explícita acciones para la incorporación de este enfoque, menciona la necesidad de hacer una ‘transversalización’ de sus postulados a

lo largo de todo el Acuerdo de Paz, incluyendo las medidas y políticas públicas que se diseñen para su implementación.

Ahora bien, de acuerdo con las mujeres étnicas consultadas, así como diversos actores, no se han presentado esfuerzos serios y sistemáticos para la incorporación del enfoque de género, mujer, familia y generación en el proceso de implementación. En efecto, el CONPA no pudo recabar información oficial y confiable sobre avances en esta materia y, pese a que se menciona en varias metas del PMI, este enfoque ha sido ignorado.

De forma reiterada, tanto el CONPA como la Comisión Étnica han señalado la necesidad de legislar y regular la Objeción Cultural con el propósito de avanzar en la incorporación y observancia de este derecho en el país



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

El Plan Marco de Implementación (PMI) operacionaliza los diferentes compromisos del Acuerdo de Paz y permite el seguimiento y verificación de los programas, proyectos y políticas diseñadas para el cumplimiento de lo pactado.

En cuanto al Capítulo Étnico, el PMI incluye 42 metas y 97 indicadores específicos que fueron el resultado de la negociación entre la IEANPE ampliada y la CSIVI entre julio y diciembre de 2017 (DNP, 2017a:165f). Ahora bien, para facilitar el segui-

miento y tratar de subsanar algunas falencias en el diseño original de los indicadores y las metas del PMI, en este informe se tendrán en cuenta un total de 33 metas (y 6 subtemas) que específicamente conciernen a las comunidades afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras².

En líneas generales, a siete años del inicio de la implementación, y luego del primer año del Gobierno del presidente Gustavo Petro y la vicepresidenta Francia Márquez, a noviembre de 2022 se evidencia una tendencia hacia la reactivación y al avance progresivo, pero lento e insuficiente, de los compromisos del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz.

Punto 1 Reforma Rural Integral

El punto 1 del Acuerdo de Paz se propone la transformación positiva del campo y el uso adecuado de la tierra de acuerdo con su vocación, lo que implica la formalización, restitución y distribución

² En este sentido, 3 metas que se refieren al pueblo rom no son incluidas en este informe.

equitativa para garantizar el acceso progresivo a la propiedad rural, particularmente de las mujeres y poblaciones vulnerables. Además, apunta a la provisión de bienes y servicios públicos básicos para posibilitar el desarrollo sostenible y cerrar las brechas existentes entre el campo y la ciudad (Mesa de Conversaciones, abril de 2017:10).

Por su parte, el Capítulo Étnico en materia de RRI se refiere a los derechos territoriales y a la seguridad jurídica de la tierra, así como a las garantías para la incorporación de la perspectiva étnica cultural, lo que incluye el respeto por la integralidad de la territorialidad y sus dimensiones culturales y espirituales, así como la función ecológica de la propiedad (CONPA, 2022). Este Capítulo también enfatiza en el acceso a la tierra por medio del Fondo de Tierras, la participación plena de los pueblos étnicos en la creación los mecanismos de resolución de conflictos sobre la tenencia y uso de la tierra, y la creación de un mecanismo especial de consulta (MEC) para los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Estos compromisos se traducen en 8 metas trazadoras para las comunidades afrocolombianas³ (ver tabla de semaforización)

Contexto y avances generales

Durante el primer año de gobierno de la administración de Gustavo Petro, se evidencia una importante y positiva priorización de la implementación de los compromisos de la RRI, entre los que se destacan la entrega de tierras, la aprobación de la Jurisdicción Agraria y Rural y la implementación del Catastro Multipropósito. Esta priorización contrasta sobremedida con las alertas sobre riesgos de regresividad que el CONPA advirtió en su tercer informe de seguimiento, durante el Gobierno Duque, con respecto a cinco de las ocho metas trazadoras del punto 1.

La priorización o reactivación de la implementación de la Reforma Rural Integral también se ve reflejada no solo a lo largo del Plan Nacional de

Desarrollo 2022-2026 (cuyo uno de sus cinco ejes transformadores es el ordenamiento del territorio alrededor del agua), sino también en la asignación presupuestal anunciada para este rubro. En su conjunto, el sector agrario recibirá 62% más en 2023 que el año anterior, para un total de aproximadamente 4.000 millones de pesos colombianos (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 28 de diciembre, 2022). Además, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) tendrá un incremento de 263%, la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) del 176%, y la Unidad de Restitución de Tierras (URT) del 65%.

Avance de la implementación de las metas del PMI

En términos generales, se evidencia una tendencia al avance lento pero progresivo de las ocho metas del PMI del Punto 1 de Reforma Rural Integral. La totalidad de estas metas, de acuerdo con el ejercicio de la semaforización, muestran avances que deben ser profundizados para cumplir con los compromisos adquiridos por el Estado colombiano. Seis metas muestran avances: cinco de ellas al pasar de rojo a naranja y otra de naranja a amarillo, mientras que las dos restantes presentan avances pero con retrasos de acuerdo con la temporalidad estimada inicialmente.

Semáforo Punto 1 de Reforma Rural Integral				
No.	Meta	2020	2022	2023
1	Acceso equitativo al Fondo Tierras para el goce efectivo de los derechos territoriales	Red	Red	Naranja
2	Trámite agilizado de solicitudes tierras colectivas	Red	Red	Naranja
3	Resolución conflictos territoriales	Amarelo	Amarelo	Amarelo
4	Participación Catastro Multipropósito	Amarelo	Red	Naranja
5	Exclusión del plan nacional de zonificación ambiental	Verde	Amarelo	Amarelo
6	Enfoque y participación en planes del RRI	Naranja	Red	Naranja
7	Concertación y consulta de los PDET acorde a planes de desarrollos propios y con enfoque reparador	Amarelo	Naranja	Amarelo
8	Concertación e implementación del PAI	Naranja	Red	Naranja

³ Si bien el PMI cuenta con dos metas para el Catastro Multipropósito y el Sistema de Información correspondiente, en este texto se conciben como una sola meta.

Meta 1. Acceso equitativo al Fondo Tierras para el goce efectivo de los derechos territoriales

En primer lugar, es importante resaltar el proceso de valoración y revisión interna de los indicadores del PMI sobre avances en temas de tierras, realizado por la ANT en meses recientes. Esto, dado que el CONPA, junto con otros actores y organizaciones que monitorean la implementación, habían venido alertando repetidamente sobre la opacidad y poca claridad de los datos reportados sobre los compromisos del Acuerdo de Paz relacionados con el uso y acceso a la tierra, así como sobre la aplicación de los PATR (CONPA, 2022:38).

En este sentido, de acuerdo con datos producidos y reportados con la nueva metodología de la ANT, desde la suscripción del Acuerdo de Paz hasta mayo de 2023, se formalizaron un total de 3.144.825 que beneficiaron a 120.567 familias con la expedición

de 81.908 títulos de propiedad (OACP, 2023). Además, se reporta la adquisición de ocho terrenos con una extensión de 453 hectáreas en cuatro subregiones prioritarias para los PDET: Sierra Nevada y Perijá, Alto Patía y Norte del Cauca, Montes de María y Cuenca del Caguán, así como el Piedemonte Caqueteño. Desde el inicio del proceso de implementación hasta agosto de 2023, se han adquirido 17.249 hectáreas, de

de las cuales 9.628 hectáreas han sido obtenidas durante la administración del presidente Petro.

De otra parte, con respecto a la meta de entregar 500.000 hectáreas en el año 2023, el avance es limitado. Con corte febrero de 2023, se alcanzó un avance del 0.70%, lo que corresponden a 3.463 hectáreas. Por ello, es crucial que se acelere en el ritmo de entrega de tierras para alcanzar o, al menos acercarse, a las metas trazadas a principios de año. En este sentido, el 14 de marzo de 2023, el

director de la ANT reportó avances en la compra de tierras para cumplir con los compromisos del Acuerdo con la recepción de 2.321 ofertas de compra de tierras. A partir de estas ofertas, se identificaron 966 predios que cumplen con la etapa de prefactibilidad técnica y jurídica, que comprenden 147.634 hectáreas. Según el Gobierno nacional, para la compra directa de tierras se tiene contemplada una inversión de 1.5 billones de pesos con el propósito de beneficiar a 300.000 familias en departamentos como La Guajira, Atlántico, Sucre, Magdalena, Bolívar y Córdoba (OACP, xxx).

Meta 2. Trámite agilizado de solicitudes tierras colectivas

La ANT estableció un ambicioso plan de acción para el 2023 para la formalización de tierras, en el que los pueblos y comunidades étnicas han sido priorizados. Tres son los proyectos que apuntan a lograr este objetivo: ordenamiento social de la propiedad rural, programa de formalización de tierras para comunidades indígenas y programa de formalización de tierras para comunidades negras.

De esta manera, la ANT tiene la meta de formalizar 1.581.886 hectáreas de distintas fuentes, incluyendo la adjudicación de baldíos y bienes fiscales patrimoniales, la formalización de hectáreas privadas, la formalización de territorios étnicos y la titulación de consejos comunitarios de comunidades negras. Esta meta de la ANT triplica aquella contemplada en el SIPO, que estableció como objetivo anual la formalización de 550.000 hectáreas (OACP, 2023). De hecho, esta entidad asegura que avanzará en la formalización de 40 resguardos indígenas, la ampliación de otros 30 resguardos, así como la titulación de 40 consejos comunitarios (Ibíd.).

Así mismo, la ANT se propone caracterizar 610.884 hectáreas en áreas focalizadas de las que 320.725 tienen potencial de formalización. Como ejemplo del avance en la formalización, el 11 de noviembre

Desde el inicio del proceso de implementación hasta agosto de 2023, se han adquirido 17.249 hectáreas, de las cuales 9.628 hectáreas han sido obtenidas durante la administración del presidente Petro.

de 2022 en acto público, se entregaron 256.345 hectáreas por medio de resoluciones ampliación o de constitución de 32 resguardos indígenas, que beneficiaron a 8.833 familias de 16 departamentos del país.

Meta 3. Resolución conflictos territoriales

En lo que constituye un avance crucial para el cumplimiento de los compromisos de la Reforma Rural Integral, el 13 de junio 2023 la plenaria del Senado aprobó el acto legislativo que crea la Jurisdicción Agraria y Rural. Esta Jurisdicción define los mecanismos de elección de los magistrados y magistradas, sus funciones como órgano de cierre en temas de tierras, así como la incorporación del enfoque étnico y de género. El Gobierno nacional ahora debe presentar un proyecto de ley ordinaria para reglamentar esta Jurisdicción, definir su asignación presupuestal y la adecuación institucional para su entrada en funcionamiento.

De acuerdo con la ministra de agricultura, Jhenifer Mojica, la Jurisdicción Agraria va a permitir “que la paz llegue al campo con una vía judicial por la cual se puedan tramitar todas las diferencias que tenemos sobre los derechos a la tierra, a los baldíos y los bienes de uso público”. Así mismo, el ministro de Justicia, Néstor Osuna, afirmó que esta Jurisdicción “solucionará de modo pacífico, en derecho, con justicia, todos esos conflictos que surgen en el mundo rural, algo que había sido un olvido histórico de nuestra sociedad” (Ministerio de Agricultura, 13 de junio de 2023).

Meta 4. Participación en la implementación del Catastro Multipropósito

Como avance de las medidas para la garantizar la participación en el proceso de implementación del Catastro multipropósito, el 5 de diciembre de 2022, la ANT emitió la directiva 02 del 2022, que establece lineamientos generales para el uso de mecanismos tecnológicos para la captura de la información para el Registro de Sujetos de Ordenamiento

(RESO). Además, esta entidad puso en funcionamiento una línea por ‘WhatsApp’ para que la ciudadanía aporte información y puedan subsanarse solicitudes formuladas previamente (OACP, 2023).

En lo que constituye un importante avance en la garantía de participación y el cumplimiento de la Consulta Previa, libre e Informada, en marzo de 2023, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) emitió la Resolución 338, por medio de la cual tomó decisiones transitorias para la política pública de Catastro Multipropósito en los territorios y territorialidades indígenas. Así, por ejemplo, estableció que la gestión catastral en dichos territorios solo iniciará una vez se acuerde, por medio de la consulta previa, el instrumento normativo especial para pueblos indígenas. Además, subrayó la necesidad de avanzar en la necesidad de diseñar mecanismos especiales para la incorporación del enfoque étnico en la actualización catastral para garantizar los derechos de esta población (OACP, 2023). De igual forma, esta Resolución estableció mesas de trabajo con las autoridades indígenas para la concertación de los criterios de operación y la identificación de las afectaciones en las zonas de intervención pertenecientes a los territorios indígenas, e incorporó la participación y colaboración de la institucionalidad indígena en todas las etapas de formación y actualización catastral, incluyendo el alistamiento, la ejecución y la validación (Ibid.).

Pero además, el 2 de octubre de 2023, el Gobierno nacional y las Autoridades Indígenas acordaron la protocolización e implementación de la política pública de Catastro Multipropósito en sus territorios y territorialidades. En este proceso, que contó con el liderazgo del DNP, del IGAC y de las organizaciones indígenas, se concertó la puesta en marcha

El 5 de diciembre de 2022, la ANT emitió la directiva 02 del 2022, que establece lineamientos generales para el uso de mecanismos tecnológicos para la captura de la información para el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO).

de este instrumento normativo que contempla un esquema de intervención diferenciada en los territorios indígenas, la incorporación de un enfoque diferencial indígena, así como el fortalecimiento de las capacidades de estos pueblos en materia del Catastro Multipropósito (DNP, 5 de octubre de 2023). Con este acuerdo se avanza hacia el cumplimiento de la consulta previa con los pueblos étnicos durante la implementación del Acuerdo de Paz.

Meta 5. Exclusión del plan nacional de zonificación ambiental

Los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Agricultura y Desarrollo Rural, en marzo de 2023, presentaron la batería de indicadores del Plan Nacional de Zonificación Ambiental (PZA), que serán incorporados en el SIIPO para garantizar el monitoreo. Seguimiento de este plan (OACP, 2023:x). Dichos indicadores apunta, entre otros objetivos, a promover y orientar la estabilización y cierre de la frontera agrícola, procesos de zonificación comunitaria, el establecimiento de lineamientos técnicos para avanzar en la coordinación de las medidas contempladas por la Reforma Rural Integral y el PZA, así como para la protección y uso especial de las áreas de interés ambiental (AEIA), y fortalecer la gobernanza ambiental (Ibíd.).

Esta batería de indicadores parece coincidir con lo señalado por el Ministerio de Ambiente en el ‘Plan de Zonificación Ambiental Objeto del Punto 1.1.10 del Acuerdo’, sobre la decisión de no incluir a los territorios étnicos en el desarrollo del PZA:

“Esta condición responde a la exigencia presentada por los representantes de los pueblos étnicos en el marco de la formulación de los Indicadores étnicos del PMI, como garantía del ejercicio de la autonomía, del gobierno propio y de las formas propias de planeación y ordenamiento del territorio” (Ministerio de Ambiente, 2021: 28).

Meta 6. Enfoque y participación en Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (PNRRI)

Salvo el Plan Nacional de Salud Rural, a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social, los demás Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (PNRRI) ya fueron aprobados y están ejecutándose. Desde el Gobierno nacional se reporta la decisión de agilizar la implementación de los planes de acción del año 2023 para asegurar la asignación transparente y eficiente de recursos del presupuesto, así como el seguimiento preciso de la inversión y sus resultados en beneficio de las comunidades rurales. Estos pasos reflejan un renovado compromiso con la implementación efectiva de la reforma rural del Acuerdo de Paz.

Así, por ejemplo, en marzo de 2023 se llevó a cabo un encuentro convocado por la Unidad de Implementación, junto al DNP y la ART, en el que se lograron avances significativos en la coordinación entre estas entidades para el avance de estos Planes, tales como la creación de mesas técnicas trimestrales y un equipo de alto nivel, compuesto por diversas entidades, para la dirección estratégica y técnica de los planes. Un enfoque fundamental en este proceso es la priorización de aspectos étnicos y de género en todas las acciones, incluyendo los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y la reforma agraria.

Ahora, tal como el CONPA advirtió en su tercer informe de monitoreo de la implementación (CONPA, 2022), es crucial avanzar en la superación de algunos vicios del procedimiento en la formulación de los PNRRI, así como garantizar la participación efectiva y la incorporación del enfoque transversal étnico-racial por medio de la consulta previa, libre e informada con las comunidades étnicas. Salvo los planes de Educación Rural, y de construcción y mejoramiento de vivienda social rural, la regla general es que los PNRRI no cuentan con medidas afirmativas, diferenciales y transformadoras en favor de los pueblos y comunidades étnicas (CONPA, 202x). Por esta razón, es importante tra-

bajar en el fortalecimiento de la incorporación del enfoque étnico en la implementación de los PNRRI, entre otros mecanismos, por medio de una mayor interlocución entre el Gobierno nacional, la IEAN-PE, las autoridades territoriales y líderes étnicos para una mayor difusión y participación con incidencia en este proceso.

De otra parte, según la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, existe un desigual avance de los PNRRI entre distintas regiones y sectores, además de problemas de coordinación entre las diversas entidades del sector público, y una falta de presupuesto asignado para su implementación y correspondientes mecanismos de monitoreo (UNVMC, 2022).

Meta 7. Concertación y consulta de los PDET acorde con planes de desarrollo propios y con enfoque reparador

El CONPA ha reconocido el valioso ejercicio de participación para la formulación participativa de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), en los que participaron alrededor de 517 Consejos Comunitarios y 715 Cabildos o Resguardos Indígenas, y se consolidaron alrededor de 17.500 iniciativas en beneficio de los pueblos étnicos (CONPA, 2022). Sin embargo, el CONPA también ha advertido que este importante ejercicio de participación corre el riesgo de dilapidarse y que las expectativas que se crearon durante dicho proceso no han sido cumplidas y, en cambio, pueden generar decepción y frustración por parte de los liderazgos y comunidades étnicas participantes. De hecho, la Comisión Étnica ha alertado sobre una disminución del número relativo de iniciativas que benefician a los pueblos étnicos durante el proceso de priorización desarrollado en el marco de los Mecanismo Especial de

Consulta (MEC)” (Comisión Étnica, 2021:23).

Ahora bien, el Gobierno nacional anunció, en febrero de 2023, el reinicio de una planificación a largo plazo para la implementación de los PDET, así como la realización de encuentros para la concertación participativa de hojas de ruta con enfoque étnico cultural, durante el segundo semestre de 2023 (OACP, 2023:x).

Por su parte, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) ha anunciado que durante el periodo 2022-2026 contará con recursos propios de inversión, así como con recursos provenientes de la subcuenta del Fondo Colombia en Paz, que alcanzan la suma de 8,1 billones de pesos. Esta suma, además,

se adiciona a los 17,3 billones de pesos de diferentes fuentes de financiación que serán utilizadas para la implementación de los PDET durante el cuatrienio 2022-2026 (OACP, *Ibíd.*)

Adicionalmente, es importante mencionar la ampliación de las iniciativas étnicas de los PATR, que de 32.808 pasaron a 33.007, al adicionar 199 iniciativas Jiw-Nukak al PATR Macarena Guaviare.

Además, con corte marzo 2023, también se reportó que 13.590 iniciativas PDET fueron enrutadas y materializadas en 14.195 proyectos. De estos proyectos, el 1% se encuentra en estructuración, el 28% estructurado, el 1% estructurado y financiado, el 42% en ejecución y el 28% terminado. Por otro lado, a febrero de 2023, las iniciativas con etiquetas con mayor priorización fueron las de “Género y Mujer Rural” con 47%), mientras que las iniciativas con etiquetas de “Ruta étnica” se situaron en 32%. Las iniciativas “Propias Étnicas” continúan rezagadas con un 28% de las iniciativas totales enrutadas (OACP, 2022).

Es importante mencionar la ampliación de las iniciativas étnicas de los PATR, que de 32.808 pasaron a 33.007, al adicionar 199 iniciativas Jiw-Nukak al PATR Macarena Guaviare.

Tabla x. Iniciativas por subregión PDET

SUBDIRECCIÓN	TOTAL INICIATIVAS	INICIATIVAS CON RUTA DE IMPLEMENTACIÓN	% DE AVANCE
ALTO PATÍA Y NORTE DEL CAUCA	4.466	1.728	39%
ARAUCA	2.283	902	40%
BAJO CAUCA Y NORDESTE ANTIOQUEÑO	1.947	1.019	52%
CATATUMBO	1.115	540	48%
CHOCÓ	2.027	778	38%
CUENCA DE CAGUAN Y PIEDEMONTE CAQUETEÑO	3.322	1.371	41%
MACARENA - GUAVIARE	1.896	813	43%
MONTES DE MARÍA	2.931	1.141	39%
PACÍFICO MEDIO	629	317	50%
PACÍFICO Y FRONTERA NARIÑENSE	1.534	589	38%
PUTUMAYO	3.440	1.197	35%
SIERRA NEVADA - PERIJÁ	2.195	1.043	49%
SUR DE BOLÍVAR	1.052	514	49%
SUR DE CÓRDOBA	1.222	475	39%
SUR DEL TOLIMA	1.168	486	42%
URABÁ ANTIOQUEÑO	1.641	650	40%
TOTAL GENERAL	32.808	13.563	41%

Fuente: Unidad de Implementación, OACP. 2023:32

Es importante anotar que la implementación de estos proyectos se ha enfrentado a desafíos considerables relacionados con problemas para la socialización con las comunidades y beneficiarios, cuestiones relacionadas con el seguimiento, fallas en asunto técnicos (tales como fallas estructurales, deterioros, mala calidad en materiales o irregularidades en la entrega de proyectos) y sobrecostos, entre otros.

Entre los mayores desafíos para avanzar en la implementación de las iniciativas PATR, se destaca: el restablecimiento o construcción de confianza entre comunidades e institucionalidad (entre líderes y ART), la construcción y divulgación de información clara, completa y oportuna para posibilitar la veeduría ciudadana de los PDET, posibilitar la participación con incidencia de los pueblos étnicos en los distintos ciclos de la implementación de los proyectos, avanzar en la articulación entre el MEC y los Grupos Motor, priorizar proyectos

para la mujer rural, al igual que para la comunidad LGBTQ+, y garantizar el cumplimiento de las rutas de implementación construida y concertada con las comunidades.

Meta 8. Concertación e implementación de los PAI

De acuerdo con el Plan Marco de Implementación, se debe adelantar Planes de Acción Inmediata (PAI) para concertar, diseñar, formular y ejecutar los planes de vida y planes de salvaguarda para los pueblos y comunidades indígenas que no están priorizados en el Decreto 893 de 2017 y se encuentran en riesgo de extinción física y cultural.

En anteriores informes, el CONPA ha alertado que esta meta los PAI no contaban con avances visibles y tampoco con una meta trazadora en el PMI. A octubre de 2023, se observa que esta meta ya tiene una ficha técnica aprobada en el SIIPO, cuya metodología de medición se calcula de la siguiente forma:

“La medición de este indicador co-respondiente a las comunidades indígenas ubicadas en el territorio nacional que se encuentran en riesgo de extinción y requieren la implementación de Planes de Acción Inmediata los cuales deben ser concertados mediante actas con las comunidades indígenas. Para la implementación de este indicador se identificaron 45 pueblos y comunidades que están en riesgo de extinción física y cultural, que están fuera de las zonas priorizadas por el Decreto 893 de 2017.

Se contabilizará un plan en el avance cuantitativo cuando haya iniciado ejecución al menos una de las acciones incluidas en el acta de concertación. Como soporte se adjuntará el acta de concertación en la cual estará definida el diseño, la formulación, así como las evidencias de los avances en la ejecución de las acciones” (SIIPO, sf.).

Según esta ficha técnica, la meta a 2027 es que el 100% de los PAI para “las comunidades y pueblos indígenas en riesgo de extinción física y cultural y que no están priorizados por el decreto 893 de 2017, estarán concertados, diseñados, formulados, ejecutados y con seguimiento de acuerdo a los planes de vida y planes de salvaguarda” (SIIPO, ibid.)

Punto 2. Participación política

Las medidas y compromisos del Punto 2 del Acuerdo de Paz de 2016 se propone fortalecer la democracia y el pluralismo, así como a fomentar la participación política de sectores históricamente subrepresentados en el país, particularmente de las mujeres (Mesa de Conversaciones, abril de 2017:35). Además, este punto también apunta a

que los sectores históricamente excluidos accedan a espacios de toma de decisiones, a la planeación participativa para el desarrollo de sus territorios, así como al ejercicio de la política electoral de manera pacífica, la tramitación pacífica de los desacuerdos y la proscripción del uso de la violencia en la política.

Sobre este punto, el Capítulo Étnico se propone garantizar la participación plena y efectiva de los pueblos y comunidades étnicas en todas las instancias creadas para la implementación del Acuerdo, así como la aplicación de garantías para la inclusión de candidatos de estos pueblos en las listas de las Circunscripciones Territoriales Especiales de Paz (CTEP). De acuerdo con la metodología de semaforización desarrollada por el CONPA en anteriores informes, se tienen en cuenta ocho (sub)metas del PMI, que fueron desagregadas para hacer un balance más detallado del avance de este punto (ver tabla de semaforización del punto 2).

Contexto y avances generales

Las disposiciones generales del Punto 2 del Acuerdo de Paz, según el Sistema Integrado de Información para el Postconflicto (SIIPO), con corte diciembre de 2022, eran los más rezagado. En este sentido, si bien el proceso de implementación ha propiciado una mayor pluralidad en el sistema político y promovido el debate y la deliberación democrática, hay importantes deudas o incumplimientos como la reforma política y de la organización electoral.

En cuanto al Capítulo Étnico, luego de casi siete años del inicio de la implementación se han presentado importantes avances para las garantías democráticas y la promoción de la pluralidad en la arena política, en particular, para la participación los pueblos y comunidades étnicas. Tal es el caso de la participación de los pueblos y comunidades étnicas en espacios clave como la Instancia Especial de Alto Nivel de Pueblos Étnicos (IEANPE), el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia y Consejos Territoriales de Paz, el Mecanismo Especial de Consulta (MEC) de los PDET y la

inclusión y elección de representantes étnicos en las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CTEP).

Sin embargo, para garantizar la plena participación política de los pueblos y comunidades étnicas en Colombia es necesario avanzar hacia una participación que trascienda la lógica de la mera representación simbólica a una participación que posibilite la agencia e incidencia real en todos los procesos de toma de decisión de las iniciativas, políticas o proyectos que impacten o beneficien a los territorios y comunidades étnicas.

Avance de la implementación de las metas del PMI

En líneas generales, se evidencia un lento progreso de las metas del punto 2 de participación política. Se destaca el cumplimiento y entrada en funcionamiento de las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CTEP) para el periodo constitucional 2022-2026. Además, se evidencia la reactivación de tres submetas, que pasaron de rojo a naranja, especialmente en temas de participación y consulta de avances normativos; se registró también una tendencia al avance de dos submetas que pasaron de naranja a amarillo, específicamente, las condiciones para ejercer el voto y el fortalecimiento de la cultura política. En otras tres submetas se evidenció una tendencia a la continuidad, pues la semaforización no sufrió cambios.

Semáforo Punto 2 de Participación Política				
No.	Meta	2020	2022	2023
9	Garantías para la participación política y electoral	Red	Red	Naranja
9.1	Participación y consulta de ajustes normativos	Red	Red	Naranja
9.2	Acceso y uso medios de comunicación	Naranja	Amarillo	Amarillo
9.3	Promoción veedurías ciudadanas étnicas	Amarillo	Amarillo	Amarillo

9.4	Condiciones para ejercer el derecho al voto	Amarillo	Naranja	Amarillo
9.5	Participación CTEP	Naranja	Amarillo	Verde
9.6	SISEP con enfoque étnico	Naranja	Rojo	Naranja
10	Formación y fortalecimiento de su cultura política y derechos humanos	Verde	Naranja	Amarillo
11	Garantías participación mujeres étnicas	Naranja	Naranja	Naranja

Meta 9: Garantías para la participación política y electoral

En la medida en que esta meta del PMI es una meta trazadora muy amplia (que además incluye 22 indicadores) en este documento la hemos desagregado en seis submetas. Estas submetas apuntan a promover la participación real y efectiva con garantías políticas, jurídicas y de seguridad.

Meta 9.1. Participación y consulta ajustes normativos

Entre los principales avances para la profundización de la democracia y la pluralidad política, se encuentra la participación de los pueblos y comunidades étnicas en espacios de configuración y puesta en marcha de la Instancia Especial de Alto Nivel de Pueblos Étnicos, además de una sustancial presencia tanto en el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia como en los Consejos Territoriales de Paz (CONPA, 2023). Por su parte, el grado y nivel de incidencia de la participación de los pueblos negros y afrocolombianos en estos espacios ha sido elevado en tanto el CONPA logró la presidencia del Comité, con la representación de la hoy vicepresidenta, Francia Márquez. De igual forma, es importante mencionar la participación de los pueblos étnicos en el proceso de construcción y seguimiento de las iniciativas y proyectos de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), en el marco de los Mecanismos Especiales de Consulta (MEC).

Por su parte, la Unidad de la Implementación ha resaltado la reactivación de diferentes instancias de

participación, incluyendo las instancias del punto 6 del Acuerdo final, como la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación del Acuerdo de Paz (CSIVI) y la Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género (IEM) (OACP, 2023). Además, desde el Gobierno nacional se ha propuesto el desarrollo de la iniciativa denominada ‘Casa de las Instancias’ y ‘Casas de Refugio’ como mecanismo para la articulación, armonización y presencia en los territorios de las entidades encargadas del proceso de implementación del Acuerdo de Paz. Este ajuste institucional es un esfuerzo por responder a falencias identificadas en los espacios de participación que habían venido funcionando hasta la fecha (Ibid.).

De otro lado, es importante mencionar que el Gobierno nacional debe garantizar la participación efectiva y con incidencia de los pueblos étnicos en los ajustes normativos que aún debe surtir, lo que incluye garantizar la financiación de los procesos de consulta previa en sus distintas fases tanto en el nivel nacional como en los niveles regional y local. En anteriores informes del CONPA (2022: 56), se identificaron las normas que deben ser construidas y consultadas para el cumplimiento de lo pactado en este punto del Acuerdo: La Reforma Política, la Ley de Participación y regulación de la protesta pacífica; la Revisión de Funciones y conformación de Consejos Territoriales de Planeación, la Veeduría Ciudadana y observatorios de transparencia; y la Creación del Canal de Televisión cerrada para partidos y movimientos políticos.

Meta 9.2. Acceso y uso medios de comunicación

En cuanto al acceso y uso de medios de comunicación, de acuerdo con el Gobierno nacional, se ha avanzado en la emisión de licencias de concesión para la prestación de servicios de radiodifusión comunitaria en distintas regiones del país. Se estima que el otorgamiento de estas licencias beneficiará a 151 comunidades organizadas. Es importante mencionar que una de las licencias men-

cionadas fue asignada a una comunidad étnica en el municipio de Plato, Magdalena (OACP, 2023: x). Estas licencias se suman a las ya otorgadas en 2020 en lugares con población afrocolombiana a las siguientes organizaciones: Asociación Pro-Desarrollo de Chigorodó, Antioquia; Corporación Comunitaria Impacto en Fundación, Magdalena; y la Asociación Comunitaria Brisas del Patía (Asocobipa) en Policarpa, Nariño (CONPA, 2022:x).

De otra parte, en relación con el sistema de medios públicos, RTVC ha producido y difundido alrededor de 126 contenidos cuyo propósito es el de visibilizar el trabajo de las organizaciones y movimiento sociales. Además, del total de producciones reportadas, aproximadamente 50 de ellas se han centrado en temas relevantes para los grupos étnicos del país, con lo que se aporta al reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de Colombia y se avanza hacia un enfoque más incluyente en la comunicación en los medios públicos del país (OACP, 2023: x).

Meta 9.3. Promoción de veedurías ciudadanas étnicas

Esta meta se refiere a la necesidad de apoyar la promoción y creación de veedurías propias de las comunidades étnicas. En el anterior informe, el CONPA evidenció la creación de un Plan Nacional de Formación de Veedores con Enfoque Étnico. Sin embargo, este plan no fue consultado y su implementación no ha garantizado la participación étnica (CONPA, 2022:x).

Por su parte, el 17 de marzo de 2023, el Programa Gobernabilidad Responsable de USAID y Cordepaz hicieron el lanzamiento de la Red Somos Participación y Control Social para la Paz en el departamento del Meta. Esta red cuenta con cinco comités de veedurías que hacen control al PDET en los municipios de La Macarena, Mesetas, Puerto Rico, Uribe y Vistahermosa (OACP, 2023: x).

Meta 9.4. Condiciones para ejercer el derecho al voto

Las preocupantes condiciones de seguridad en los territorios étnicos no solo ponen en riesgo la pervivencia física y cultural de la población étnica del país, sino que constituyen un obstáculo insalvable para la participación y ejercicio de los derechos políticos de estas personas (CONPA, 2023). Además, el preocupante escenario de seguridad se ha agravado en los últimos meses debido a la proximidad de las elecciones de autoridades locales, el 29 de octubre de 2023, lo que ha impedido que los y las candidatas adelanten sin contratiempos sus campañas y ha obstaculizado a los ciudadanos el ejercicio libre e informado de su derecho al voto. De acuerdo con la MOE (2023), los liderazgos étnicos del sector social son los principales afectados por la violencia política en el país pues fueron objeto del 74.5% del total de las agresiones y del 72% de casos de violencia letal registrados. La MOE, además, advierte la existencia de un riesgo electoral especialmente alto en el andén Pacífico (en los departamentos de Nariño, Cauca, Valle y Chocó) e identifica que, para las elecciones locales de 2023, un total de 120 municipios tienen riesgo extremo de violencia política y delitos electorales.

Ante este escenario, el Gobierno nacional ha respondido convocando la Subcomisión de Orden Público, en marzo de 2023, y se acordó la actualización de los mapas de riesgo electoral para establecer las medidas de protección, por parte de la Fuerza Pública, para proteger a la ciudadanía y garantizar el desarrollo sin contratiempos de los comicios electorales (OACP, 2023: x).

Otro de los avances principales en la implementación del punto 2 Acuerdo de Paz para el fortalecimiento de la democracia es la aprobación del

estatuto de Oposición (Ley 1909 de 2018), que establece como uno de sus principios rectores la diversidad étnica. Además, se sancionó el Código Electoral (Ley 1909 de 2018) que incluye cambios normativos en la participación electoral, incluyendo medidas para garantizar el acceso a los puestos de votación al electorado étnico que habita en territorios alejados, así como la traducción del material electoral a lenguas propias.

De acuerdo con la MOE (2023), los liderazgos étnicos del sector social son los principales afectados por la violencia política en el país pues fueron objeto del 74.5% del total de las agresiones y del 72% de casos de violencia letal registrados.

Por su parte, la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) ha avanzado en la conformación del censo electoral en territorios étnicos, así como en metodologías para concertar con los pueblos étnicos la reubicación de puntos de votación. Así, por ejemplo, la RNEC habilitó 7.089 puestos de votación para las elecciones presidenciales de 2022 (de los cuales 177 fueron en territorios de las CTEP) y planea habilitar 156 nuevos puestos de votación para las

elecciones locales de octubre de 2023 (FIP, 2023: 5). Además, la RNEC y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) han iniciado procesos de formación especializada sobre el sistema político colombiano, que integra levemente la variable étnica, en un ciclo de procesos formativos que valdría la pena mejorar. De otro lado, también es importante mencionar la puesta en marcha del Sistema de Rendición de Cuentas de la Implementación del Acuerdo de Paz (SIRCAP) (Kroc, 2023: 19).

Adicionalmente, es importante mencionar que persiste el incumplimiento de los compromisos del Punto 2 Acuerdo de Paz relacionados, por ejemplo, con la Reforma Política. Esto, a pesar de los esfuerzos por aprobar dicho proyecto de acto legislativo, que fue retirado en marzo de 2023 en la Comisión Primera del Senado de la República.

Meta 9.5. Participación por medio de la Circunscripción Transitorias Especiales de Paz (CTEP)

Una de las medidas centrales para la representación política de los territorios más afectados por el conflicto y la participación política de los pueblos étnicos ha sido la aprobación y entrada en funcionamiento, en el periodo constitucional 2022-2026, de las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CTEP). Esto, porque el 66,5% de los consejos comunitarios y el 43,2% de los resguardos indígenas del país se encuentran dentro de las circunscripciones de paz.

Como ejemplo de su trabajo legislativo, los 16 representantes de las CTEP (de los cuales 4 representan consejos comunitarios⁴) han participado en la redacción de 28 proyectos de ley relacionados principalmente con la implementación del Acuerdo de Paz, incluida la presentación de un proyecto de Ley “de perdón, reconocimiento y reparación histórica en favor del pueblo negro, afrocolombiano raizal y palenquero” (MVNUC, 2022). En el periodo constitucional 2020-2030 se elegirá el segundo y último grupo de representantes de las CTEP.

Meta 9.6. SISEP con enfoque étnico

El Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) es un conjunto de normas, planes, programas y proyectos, así como de instancias de implementación de medidas de seguridad en el nivel nacional y territorial, cuyo objetivo es la mitigación del riesgo de afectación y la protección de las personas que ejercen la política. En este sentido, el SISEP se materializa en medidas prevención, protección y de seguridad para personas elegidas a cargos públicos, líderes sociales, étnicos, comunitarios y defensores de derechos humanos, además de los miembros del partido político conformado por excombatientes de las FARC.

⁴ Del Consejo Comunitario del Río Naya -Pacífico medio-; Consejo comunitario de Mayor de Nóvita ‘Cococoman’ -Chocó-; Consejo Comunitario Los Andes -Putumayo; y Corporación Red de Consejos Comunitarios del Pacífico Sur -Recompas.).

Las medidas del SISEP con enfoque étnico tienen que ver con ajustes metodológicos para el Sistema de Planeación, Información y Monitoreo, y la incorporación del enfoque étnico en el trabajo de la Comisión de Seguimiento y Evaluación del desempeño del Sistema, así como del Comité para impulsar las investigaciones por delitos contra quienes ejercen la política. Además, el informe de la Instancia de Alto Nivel del SISEP debe incluir un capítulo étnico con insumos aportados por los pueblos y comunidades étnicas.

Sin embargo, tal como ha advertido el CONPA y otros actores relevantes, el SISEP presenta importantes retrasos en el funcionamiento y articulación de las diversas instancias que lo conforman, lo que a su vez impide el diseño y aplicación efectiva de medidas para garantizar la seguridad de las personas que ejercen la política, incluidos los liderazgos y comunidades étnicas en el país.

En todo caso, es importante mencionar que en septiembre de 2023 se reactivó la Instancia de Alto Nivel del SISEP con la realización de una sesión ordinaria cuyo objetivo fue la interlocución y seguimiento de medidas de seguridad y protección para integrantes de partidos y movimientos políticos. Se espera que en los próximos meses se avance en el cumplimiento de los indicadores y compromisos étnicos del SISEP para garantizar la seguridad y protección de los liderazgos étnicos y sus comunidades.

Meta 10. Formación y fortalecimiento de cultura política y derechos humanos

Uno de los asuntos clave para la promoción de la cultura de paz y derechos humanos es la aprobación de la política pública de Reconciliación, Convivencia y no Estigmatización. En este sentido, en diciembre de 2022 se hizo el lanzamiento de esta política y se acordó, entre el gobierno y el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia (CNPRC), unas primeras directrices estratégicas para su plan de acción. Además, se hizo entrega

de una serie de herramientas para difundir el contenido de la política y respaldar la participación de los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia (CTPRC) en la elaboración de los planes de acción territoriales de la política (OACP, 2023).

Ahora bien, es importante mencionar que, algunos miembros del CNPRC han mostrado su desacuerdo con el decreto definitivo que rige la política de reconciliación y convivencia porque, a su juicio, no tomó en consideración las observaciones realizadas por el Consejo y, en cambio, se introdujeron elementos que no fueron acordados. Adicionalmente, mencionaron una falta de participación del

CNPRC en el proceso de difusión territorial de la política, a cargo del Ministerio del Interior (Kroc, 2023).

De otra parte, de acuerdo con el Gobierno nacional, la intención para la implementación de la Unidad Policial para la Edificación de la Paz (UNIPEP) se centra en la gestión de conflictos y la atención a la protesta social en Colombia. Por ello, se tiene presupuestado de avanzar en una segunda

etapa del proyecto “Transformadores de Conflictos”, que busca fortalecer las capacidades de mediación de la Policía Nacional durante episodios de protesta social. Adicionalmente, el Gobierno nacional reporta que la UNIPEP está en proceso de sistematizar las lecciones y buenas prácticas del piloto de este proyecto con el objetivo de diseñar, en el futuro, mejores medidas para la mediación policial en distintas regiones del país (OACP, 2023: x).

Adicionalmente, el Grupo de Memoria Histórica Institucional de la UNIPEP está realizando investigaciones sobre la protesta social para analizar el rol desempeñado por la Policía Nacional en durante las manifestaciones y protestas en años recientes. Esto, con el propósito elaborar lineamientos y

herramientas pedagógicas para orientar y garantizar el respeto de los derechos humanos por parte de los agentes de policía durante dichos eventos.

De otro lado, es crucial que en los próximos meses se avance en lo relacionado con las medidas y programas de formación y fortalecimiento de la cultura política y derechos humanos para los pueblos étnicos, de acuerdo con sus sistemas de valores propios. Este compromiso es responsabilidad del Ministerio del Interior, pero no hay información al respecto en el SIPO.

Meta 11. Garantías para la participación de mujeres étnicas

Las medidas para garantizar la participación efectiva de las mujeres étnicas, tareas que están a cargo del Ministerio del Interior, todavía no cuentan con información de avance en el SIPO a octubre de 2023, casi siete años después del inicio de la implementación del Acuerdo de Paz.

En informes pasados, el CONPA mencionó como avance en este punto reportes del entonces Gobierno Duque sobre la creación de la Comisión Nacional de las Mujeres Indígenas (CNMI), por medio del Decreto 1097 de 2020, que benefician únicamente a comunidades indígenas (CONPA, 2022). Por ello, es crucial que se avance decididamente en el diseño e implementación de medidas afirmativas en beneficio de las todas las mujeres étnicas, incluidas las indígenas, las rrom y las mujeres afrocolombianas.

Punto 3 Fin del Conflicto

El punto 3 del Acuerdo de Paz se propone ponerle fin al conflicto por medio del proceso de dejación de armas y reincorporación social, política, económica y comunitaria de los antiguos combatientes de las FARC-EP, así como por medio del desmantelamiento de organizaciones criminales.

El Capítulo Étnico en este punto, además del pro-

Es crucial que se avance decididamente en el diseño e implementación de medidas afirmativas en beneficio de las todas las mujeres étnicas, incluidas las indígenas, las rrom y las mujeres afrocolombianas.

grama de armonización para las comunidades que reciben personas en proceso de reincorporación, contempla medidas para asegurar la inclusión del enfoque étnico-racial en el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y organizaciones en los territorios, y para garantizar y fortalecer los mecanismos propios de protección, tales como la guardia cimarrona y la medicina tradicional. Los compromisos del punto 3 se traducen en 4 metas (ver tabla de semaforización).

Contexto y avances generales

Es importante mencionar que en el país persisten altos niveles de violencia, daño y victimización a la población civil, especialmente de líderes étnicos, comunitarios y defensores de derechos humanos, por la creciente disputa y enfrentamientos entre los distintos grupos armados ilegales por el control de los territorios y las economías ilegales (Crisis Group, 2023; UNVMC, 2023b: 8; MOE, 2023).

Además, este preocupante escenario de seguridad se ha agravado en los últimos meses debido a la proximidad de las elecciones de autoridades locales, el 29 de octubre de 2023. De hecho, la Defensoría del Pueblo ha emitido una alerta electoral para todo el país, y ha señalado que 113 municipios enfrentan riesgos extremos de violencia por parte de los grupos armados durante los comicios (UNVMC, 2023b: 3).

Pero además, los lugares más afectados por el conflicto armado y que han sido teatro de operaciones de las distintas estructuras armadas en meses recientes, son los territorios de los pueblos y comunidades étnicas que enfrentan graves crisis humanitarias por episodios persistentes de desplazamiento forzado, confinamiento y contaminación de

Minas Antipersonal (CONPA, 2023). La afectación por el conflicto armado de la población en estos territorios se traduce en nuevas formas de control social, extorsiones y confinamiento.

El principal avance de los compromisos del Capítulo Étnico del punto 3 es la reactivación del proceso de construcción y consulta previa del programa especial de armonización para la reintegración y reincorporación de excombatientes de pueblos étnicos.

De esta manera, las preocupantes condiciones de seguridad y la grave crisis humanitaria desatadas en los territorios étnicos no solo ponen en riesgo la pervivencia física y cultural de la población étnica del país, sino que ponen de presente el fracaso de la medida para la protección de las comunidades y territorios en Colombia. En este sentido, el CONPA reafirma la alerta sobre una preocupante tendencia a la regresividad en relación con las condiciones de seguridad y protección de los pueblos y comunidades étnicas.

El principal avance de los compromisos del Capítulo Étnico del punto 3 es la reactivación del proceso de construcción y consulta previa del programa especial de armonización para la reintegración y reincorporación de excombatientes de pueblos étnicos.

Avance de la implementación de las metas del PMI

En líneas generales, se evidencia una tendencia al incumplimiento de las medidas del punto 3 para poner fin al conflicto y garantizar la protección de los pueblos y comunidades étnicos en Colombia. Si bien se evidencian avances tímidos en la aplicación del enfoque étnico para la emisión de alertas tempranas por parte de la Defensoría del Pueblo, existen serias falencias para el cumplimiento y seguimiento de los riesgos advertidos y la población étnica continúa siendo desproporcionalmente afectada por la violencia. Así mismo, en las metas de lucha contra organizaciones criminales y fortalecimiento de mecanismos y formas propias de

protección, desde el punto de vista del enfoque étnico no se evidencia avance alguno. De otro lado, es importante subrayar la reactivación y avance del proceso de construcción del proceso de consulta, tanto con los pueblos afrocolombianos y negros como los indígenas, del programa especial de armonización para la reintegración y reincorporación.

Semáforo Punto 3 de fin del Conflicto				
No.	Meta	2020	2022	2023
12	SAT con enfoque étnico	Verde	Amarillo	Naranja
13	Programa especial de armonización	Naranja	Naranja	Amarillo
14	Lucha contra organizaciones y conductas criminales	Rojo	Rojo	Rojo
15	Mecanismos diferenciales y fortalecimiento de sus formas propias de protección	Rojo	Rojo	Rojo

Meta 12. SAT con enfoque étnico

El indicador para esta meta mide el porcentaje de informes de alertas tempranas emitidos por el SAT, que en su contenido integran el enfoque étnico. En el balance de 2020 del CONPA, se consideró que esta meta estaba avanzando acorde a los tiempos establecidos, pero posteriormente la ejecución del componente étnico se ha venido ralentizando ostensiblemente. Esto, por las falencias o la ausencia de respuesta y seguimiento efectivo de las alertas emitidas y los riesgos que continúan enfrentando los liderazgos y comunidades étnicas, tal como han señalado actores como la Procuraduría General de la Nación (2021:314).

En lo corrido de 2023, de acuerdo con el SIIPO, se han emitido 12 alertas tempranas para 11 departamentos y 42 municipios en los que se identificó la afectación a población indígena y afrocolombiana, negra y raizal

“debido a la presencia y actuar de grupos armados con ocasión del control territorial que ejercen, disputas entre grupos por el con-

trol de rentas de estupefacientes, y amenazas a la población, estas alertas esta referidas a las afectaciones que presentan los departamentos de Risaralda, Tolima, Guainía, Meta, Cauca, Norte de Santander, Nariño, Putumayo, Huila, Arauca y Guaviare” (SIIPO, sf).

Sin embargo, según el Defensor del Pueblo alrededor del 75% de las alertas tempranas emitidas por esa entidad no han tenido respuesta y terminan siendo consumadas, es decir, que a pesar de haber sido advertidos riesgos sobre posibles vulneraciones de los derechos de la población, los líderes sociales y las comunidades han terminado siendo víctimas de la violencia (Defensoría del Pueblo, 8 de junio de 2023).

En este sentido, es positivo que, en junio de 2023, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación hayan instalado la Comisión Nacional del Ministerio Público para el seguimiento a la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (Comprrat). Esta instancia se encargará de adelantar medidas preventivas y disciplinarios para garantizar el cumplimiento de las recomendaciones de las alertas tempranas y los seguimientos posteriores emitido entre 2022 y 2022 que estén vigentes, concentrándose en aquellas con un bajo nivel de cumplimiento (Defensoría del Pueblo, 21 de junio de 2023).

Meta 13. Programa especial de armonización

Según el cronograma inicial de la implementación, esta meta debía cumplirse en el año 2019. El CONPA ha advertido la falta de voluntad y priorización de administraciones pasadas para garantizar la incorporación del enfoque étnico en las tareas de la reincorporación de los excombatientes étnicos. Esto, en la medida en que la ausencia del programa de armonización ha impactado negativamente los conflictos latentes de las comunidades étnicas receptoras de población excombatiente, no se han atendido los riesgos que enfrentan esta población (como el reclutamiento a nuevos grupos ar-

mados), y tampoco se cuenta con datos confiables sobre el número de personas étnicas en proceso de reincorporación de los pueblos étnicos y cuántas ya han regresado a sus comunidades de origen (CONPA, 2022).

Ahora bien, de acuerdo con el SIIPO, durante el segundo trimestre de 2023 se ha avanzado en el diseño del Programa de Especial de Armonización para la reintegración y reincorporación social y económica con enfoque diferencial étnico y de género de forma concertada (PEA). Las fases de este proceso son: “Fase 1: Diagnóstico y formulación del programa (5%) Fase 2: Consulta y concertación con los pueblos étnicos (20%) Fase 3: Difusión del programa (5%) Fase 4: Implementación del programa (70%)” (SIIPO, sf).

Según la ARN, se ha avanzado hasta la segunda fase de este proceso, es decir, que se ha iniciado la fase de consulta y concertación. En este sentido, la ARN reporta avances en la consulta previa del ‘Programa Especial de Armonización “Mauyauma” para la Reintegración y Reincorporación Social y Económica, con Enfoque Étnico y de Género para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras’. Esto, por medio de la realización de nueve (9) asambleas departamentales de las treinta y tres (33) establecidas en la ruta metodológica del proceso de consulta⁵. Adicionalmente, la ARN reporta acciones de seguimiento a los avances de la consulta previa, reuniones y concertación con diversas organizaciones y con delegados de la Comisión VI del Espacio Nacional de Consulta Previa de las comunidades negras, afrocolombianas y palenqueras (ENC) (SIIPO, sf).

Así mismo, la ARN reporta avances en la ruta concertada con la Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas (CDDHHPI), así como avances en la protocolización en la Mesa Permanente de Concertación (MPC). Así mismo, se reporta la

realización de acercamientos con las siguientes organizaciones indígenas de carácter nacional: OPIAC, AICO, CIT, ONIC, Gobierno Mayor y CRIC, con el objetivo de definir la propuesta de agenda y metodología a desarrollar para dar por terminada la fase de consulta y concertación técnica del Programa. Además, se ha adelantado acciones para la ejecución de un convenio con estas organizaciones para la expedición del PEA y su instrumento normativo (SIIPO, sf.).

Meta 14. Lucha contra las organizaciones y conductas criminales

A pesar de los esfuerzos del Gobierno Petro para mejorar las condiciones de seguridad en los territorios más afectados por la violencia, la criminalidad y el conflicto armado, las comunidades y pueblos étnicos siguen siendo desproporcionalmente victimizados y afectados en departamentos como Chocó, Nariño, Cauca y Valle del Cauca (MVNUC, 2022: 9-15). Las medidas adoptadas, incluidas aquellas relacionadas con la llamada política de paz total, han sido insuficientes para detener las disputas de los grupos armados y de la criminalidad por el control de las economías ilícitas, los territorios y poblaciones que allí habitan.

En cuanto a los compromisos del PMI al respecto, la Fiscalía General de la Nación (FGN) ha reportado la creación y entrada en funcionamiento de la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones criminales, cuya principal población objeto es la conformada por excombatientes y sus familiares. En este sentido, la FGN no ha avanzado en la priorización de la investigación de casos que afectan a los pueblos étnicos, así como tampoco se han reportado avances en los mecanismos para la recepción de insumos sobre casos que afectan a la población étnica.

⁵ Las nueve asambleas departamentales tuvieron lugar en: Risaralda, Norte de Santander, Chocó, Cesar, Quindío, Huila, Vichada y Amazonas (SIIPO, sf)

Meta 15. Mecanismos diferenciales y fortalecimiento de sus formas propias de protección

De acuerdo con la MVNUC (2022), durante los últimos meses el Gobierno Petro ha adoptado varias medidas de emergencia para mejorar las condiciones de seguridad en los territorios más afectados por el conflicto armado. Así, por ejemplo, se han establecido 202 puestos de Mando Unificado por la Vida en 15 departamentos y 105 municipios. Esto, además, ha implicado la aplicación de medidas específicas para comunidades y excombatientes de pueblos étnicos en Cauca, Chocó, Nariño y Norte de Santander (2022a: 11). Durante el año 2023 el ACNUDH registró 101 casos verificados de asesinatos de defensores de derechos humanos, de los cuales 26 fueron líderes indígenas y 14 afrocolombianos. Los defensores y líderes étnicos continúan siendo los que más ataques y vulneraciones enfrentan en Colombia (MVNUC, 2022: 10). Además, se ha alertado sobre un preocupante incremento del reclutamiento y utilización de menores de edad por parte de los grupos armados ilegales, particularmente de jóvenes y adolescentes afrocolombianos (MOE, 2023).

Por su parte, el Sistema Integral de Seguridad para la Política se ha reactivado, por lo que la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS) ha celebrado varias con sesiones plenarias, así como las reuniones de la Subcomisión Técnica de Garantías de Seguridad y los equipos técnicos. Además, en septiembre la CNGS aprobó la política pública para el desmantelamiento de los grupos armados ilegales y las organizaciones criminales y su plan de acción, un instrumento con el que se espera mitigar la violencia en las zonas afectadas por el conflicto. Esta política se basa en un enfoque de seguridad humana y se propone abordar las causas que explican la emergencia y la persistencia de estos grupos, a partir de las dimensiones financiera, política, institucional, armada, transnacional y fronteriza del fenómeno criminal (Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz, 7 de septiembre de 2023).

No obstante, si bien es importante reconocer los avances identificados en el funcionamiento de la CNGS y la formulación en curso de la política de lucha contra los grupos armados y organizaciones criminales, es imperativo que se avance en la inclusión y conformación explícita del componente étnico dentro de la CNGS, así como la incorporación del enfoque étnico racial en la política general de protección y garantías de seguridad. En este sentido, el CONPA no ha evidenciado avances en lo relacionado con el fortalecimiento de los sistemas propios de seguridad y protección de los pueblos étnicos.

Punto 4. Solución al problema de las drogas ilícitas

El Punto 4 del Acuerdo de Paz tiene el objetivo de solucionar los problemas de las drogas ilícitas, tanto en lo relacionado con el cultivo, producción y comercialización de narcóticos, como con respecto al consumo problemático de dichas sustancias. Para ello, contempla un Programa nacional de sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS), estrategias para la lucha contra la producción y comercialización de las drogas ilícitas, así como medidas para la prevención del consumo problemático.

El Capítulo Étnico en el punto 4 establece la necesidad de reconocer y respetar el uso y consumo cultural de las plantas tradicionales por parte de los pueblos étnicos, y su derecho de participar plena y efectivamente en las decisiones sobre sus territorios. Esto implica la participación plena y efectiva y la consulta previa en el diseño y aplicación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Ilícitos (PNIS), incluyendo los planes de atención inmediata. Además, el Capítulo Étnico también contempla el desminado humanitario en territorios de 7 comunidades étnicas priorizadas. Por su parte, el PMI cuenta con 8 metas para dar seguimiento a estos compromisos (ver tabla de semaforización).

Contexto y avances generales

El balance sobre el avance de las medidas del punto 4 para la solución del problema de las drogas ilícitas es desolador. En anteriores informes, el CONPA ha advertido que este es el punto que tiene el menor nivel de implementación desde la perspectiva étnico cultural porque las medidas pactadas no han llegado a los territorios afrocolombianos. Según el SIIPO, a corte octubre 2023, el avance de los compromisos del Capítulo Étnico de este punto es del 32%. Por esta razón, el CONPA ha prendido las alarmas sobre posibles riesgos de regresividad en todas las metas contempladas en el Capítulo Étnico (CONPA, 2022), particularmente en lo relacionado con el incumplimiento de la Consulta Previa, Libre e Informada en el diseño y ejecución del PNIS.

El escenario actual no solo evidencia un crecimiento de las áreas afectadas por los cultivos de uso ilícito, sino también un recrudecimiento del conflicto y la disputa de los grupos armados ilegales por hacerse con el control de los territorios clave para la producción y tráfico de narcóticos (Crisis Group, 2023; MOE, 2023), lo que implicado el uso y contaminación de minas antipersonal (MAP) por parte de los grupos armados, particularmente en los territorios étnicos. En efecto, según el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) de la oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en Colombia, durante 2021 y 2022 se presentó un incremento del 13% en los cultivos de coca, con 230.000 hectáreas cultivadas, lo que constituye un récord histórico en el país. Además, alrededor del 19% de las áreas cultivadas con coca se encuentran en territorios de comunidades negras y afrocolombianas, mientras que 10% están en resguardos indígenas (Unidad de Víctimas, 26 de octubre de 2023).

De acuerdo con información de prensa, la administración Petro tiene listo un Decreto para prohibir la aspersión aérea de glifosato para la erradicación de cultivos de uso ilícito. Este Decreto derogará el Decreto 380 de 2021 (del gobierno Duque) que regulaba y retomaba la aspersión aérea de glifosato en el país. Este nuevo Decreto se suma a la petición que el Gobierno nacional ya había hecho

a la Dirección antinarcóticos de la Policía (el 25 de agosto de 2022) de solicitar a la Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) no continuar con el permiso otorgado previamente para el uso de este herbicida (El Espectador, 16 de noviembre de 2022).

De otro lado, el documento de Bases del PND el Gobierno nacional ha anunciado una nueva visión de la política de drogas en Colombia

“que implica cambio cultural para dejar atrás el prohibicionismo como paradigma dominante, implementando estrategias que atiendan las causas estructurales de este fenómeno y promoviendo la regulación para construir una política de drogas con visión de largo plazo, basada en el cuidado de la vida con enfoque territorial, ambiental y diferencial” (DNP, 2022: 98).

Pero además, el PND 2022-2026 contempla la asignación de los fondos necesarios para cumplir los compromisos del Gobierno con las familias indígenas, afrocolombianas y campesinas y prevé la renegociación por una sola vez de los acuerdos con las familias que no se han beneficiado de proyectos productivos” (UNVMC, 2023: 14).

Avance de la implementación de las metas del PMI

En general, el CONPA constata que, a octubre de 2023, las medidas del punto 4 para la solución al problema de drogas ilícitas no han avanzado en su implementación desde la perspectiva del Capítulo Étnico. A siete años de iniciada la implementación del Acuerdo de Paz, las acciones para superar los problemas de narcotráfico continúan sin llegar a los territorios afrocolombianos. Por ello, los riesgos de regresividad persisten, especialmente en lo relacionado con el incumplimiento de la Consulta Previa, Libre e Informada en el diseño y ejecución del PNIS. En efecto, tal como se evidencia en el ejercicio de semaforización, las 8 metas del PMI no tuvieron avances sustanciales, por lo que fueron

clasificadas en rojo.

Semáforo Punto 4 de solución del problema de drogas ilícitas				
No.	Meta	2020	2022	2023
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			

Meta 16. Decreto PNIS étnico

Tal como el CONPA ha señalado en informes anteriores, el Decreto 896 de 2017, que crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Ilícitos (PNIS) no fue consultado con los pueblos y comunidades étnicas de Colombia. Por esta razón, y para solventar este incumplimiento, se incluyó en el PMI un decreto de reglamentación del PNIS, consultado y concertado con los pueblos y comunidades étnicas.

De acuerdo con el SIIPO, este compromiso, cuyo cumplimiento estaba pactado para el año 2018, continúa pendiente. En el portal del SIIPO, con corte a octubre de 2023, se reporta como avance cualitativo de esta meta lo siguiente:

“Para la presente vigencia se ha propuesto formular una nueva Política de Drogas en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. En lo que hace referencia a los cultivos de uso ilícito, se ha planteado un ejercicio de gradualidad y la necesidad de implementar un programa que además de la sustitución de un cultivo por otro, impulse la sustitución de las economías ilegalizadas e implemente actividades de transformación productiva, fundamentadas en la asociatividad de forma que generen valor agregado. En este orden de ideas la DSCI viene trabajando en la construcción del nuevo modelo y una vez se apruebe el Plan Nacional de Desarrollo y las normas que lo reglamenten, realizará los ajustes del documento “Lineamientos para la implementación de una modalidad de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos con enfoque diferencial étnico, de mujer, género, familia y generación”, teniendo en cuenta los planteamientos del nuevo programa y las observaciones entregadas por la Organización Nacional Indígena de Colombia -ONIC- para posteriormente presentarlo a la Mesa Permanente de Concertación -MPC- para su validación final” (SIIPO, sf).

De acuerdo con lo anterior, es importante que el Gobierno nacional adelante el proceso de consulta previa con todos los pueblos y comunidades étni-

cas de Colombia, incluidos los pueblos negros y afrocolombianos. Por ello, el proceso de consulta sobre los lineamientos para la implementación de la sustitución de cultivos ilícitos también debe surgir en el Espacio Nacional de Consulta Previa de las comunidades negras, afrocolombianas y palenqueras (ENC).

Meta 17. Articulación PNIS-Planes de vida y de salvaguarda

Esta meta se refiere a la coordinación y articulación entre los planes de salvaguarda y planes de vida con los componentes de los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA). Dichos elementos coincidentes debían ser identificado de forma participativa por los pueblos y comunidades étnicas que suscribieran acuerdos de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito.

Esta meta fue reportada como completada desde 2020 por el Gobierno de entonces. Sin embargo, para el CONPA tanto las acciones de concertación llevadas a los pueblos étnicos concernidos para avanzar en la articulación de los PISDA y los planes de vida y de salvaguarda fueron insuficientes e incompletos. Por ello, para esta meta el CONPA reitera la alerta por riesgo de regresividad en el derecho a la consulta previa, libre e informada.

De acuerdo con la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos, por medio de la Resolución 54 de 2020 se adoptaron los documentos PISDA de las 10 subregiones en las que se ubican los 48 municipios PNIS. De los PISDA aprobados, 2 se ubican en territorios de los pueblos y comunidades étnicas: por un lado, en la región del Alto Patía (Cauca) que corresponde al Resguardo Jambaló del municipio de Jambaló, y al Resguardo La Cilia La Calera en el municipio de Miranda, Cauca. Las iniciativas PISDA concertadas en con estas comunidades se refieren a la estructuración de un fondo para apoyar los productores agropecuarios en el Resguardo de Jambaló, así como solicitudes de armonización de la ordenación del territorio con el plan de vida, la

ampliación y saneamiento de sus territorios, y programas ambientales y adecuación de infraestructura en coordinación con las comunidades étnicas. De otro lado, el CONPA en anteriores informes señaló la ausencia de concertación de iniciativas PISDA para la población afrocolombiana del municipio de Miranda, lo que a la fecha de elaboración de este informe no ha sido subsanado por la DISCI.

Por otro lado, el segundo documento PISDA aprobado y que coincide con territorios étnicos está ubicado en Tumaco, donde se localizan los consejos comunitarios vinculados al PNIS: Alto Mira y Frontera, El Recuerdo de Nuestros Ancestros del Río Mejicano, Unión del Río Chagüíy Unión Río Rosario. Las iniciativas PISDA concertadas con estos consejos comunitarios tienen que ver con la implementación de los planes de uso y manejo ambiental, acceso a la tenencia de la tierra, cobertura de interconexión eléctrica, mejoramiento de vías, programas de salud, educación y comedores escolares y fomento de producción agropecuaria (SIIPO, sf.).

Meta 18. Consulta Previa PNIS en territorio étnico

Como se explicó anteriormente (ver meta 16), el Decreto 896 de 2017 que creó el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Ilícitos (PNIS) no fue consultado con los pueblos y comunidades étnicas de Colombia. Por esta razón, se debe consultar con estos pueblos un decreto de reglamentación de este Programa. Este proceso de consulta previa está aún pendiente.

Al margen de estos avances reportados, el CONPA reitera que cualquier avance en la implementación sin haber cumplido con el proceso de consulta previa, libre e informada, constituye un incumplimiento del Acuerdo y una vulneración de los derechos de los pueblos y comunidades étnicas en Colombia.

Metas 19 y 20. Participación, consulta e implementación

del Programa de intervención integral de consumo de SPA con enfoque étnico, de mujer familia y generación.

Estas dos metas se refieren a la consulta previa de los programas y políticas para garantizar la incorporación del enfoque de género, mujer, familia y generación en los programas y políticas para la prevención y reducción del consumo de sustancias psicoactivas. No obstante, los avances reportados no solo son insuficientes sino tienen un ostensible rezago. Se trata de problemas que han persistido en los últimos meses.

De acuerdo con el portal del SIIPO, durante el 2023 se registraron algunos avances en la consulta previa de esta meta. Por un lado, con la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera, el Ministerio de Salud y el ENCP, se encuentran elaborando la guía metodológica ‘Ejercicio de Consolidación: Armonizando procesos’, la cual organiza el contenido por los temas acordados entre el Ministerio de Salud y la Comisión III del ENCP. De acuerdo con el reporte del Gobierno, todavía se encuentran en construcción las acciones y metas de esta estrategia (SIIPO, sf.).

En cuanto a los pueblos y comunidades indígenas, el Ministerio de Salud reporta avances en la concertación “sobre el cuidado del bienestar mental y las desarmonías espirituales para la atención y prevención del suicidio, consumo de SPA, todo tipo de violencias, explotación sexual, estado de mendicidad en jóvenes indígenas teniendo en cuenta la cosmovisión, la ley de origen, derecho mayor y otras de cada pueblo” (SIIPO, sf.). Sin embargo, en dicho reporte no se especifica qué acciones o avances concretos se alcanzaron.

Metas 21 y 22. Tratamiento penal diferencial para pequeñas cultivadoras y articulación interjurisdiccional

En 2022, el CONPA señaló la ausencia de accio-

nes para la consulta previa para la incorporación efectiva del enfoque étnico en la ley de tratamiento penal diferenciado. Esta situación persiste un año después, a octubre de 2023. El incumplimiento sobre los compromisos de tratamiento penal diferenciado para cultivadoras, tal como subraya la Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional del Acuerdo de Paz, 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).

Por su parte, en el SIIPO se reportan avances durante 2023 para la consecución de estas metas que no solo son insuficientes y a destiempo, sino que persisten en la falta de cumplimiento de la consulta previa, libre e informada. Así, por ejemplo, el Gobierno reporta como avance propuesta legislativas como el proyecto de Ley 2023, que busca humanizar la política criminal y penitenciaria, así como la realización de investigaciones por el Observatorio de Drogas de Colombia sobre los efectos de la privación de la libertad en mujeres acusadas de delitos relacionados con drogas ilícitas. Se trata de avances que no han sido consultados con los pueblos y comunidades étnicas.

Meta 23. Desminado de territorios étnicos

En cuanto a la meta de desminado en los territorios étnicos priorizados (Katsa Su, de los Awá, y el Territorio de Alto Mira y Frontera, en Nariño; y el río Chagüi y la vereda Alsacia en Buenos Aires, Cauca), el Gobierno nacional reporta algunos avances en 2023 que, en todo caso, son siempre contingentes y dependen de que las condiciones de seguridad permitan la realización de las acciones contempladas para el desminado. Por ejemplo, en el reporte del SIIPO, con corte a diciembre de 2021, se subraya lo siguiente:

“a manera de conclusión que los avances de los procesos de so-

cialización con los pueblos del presente indicador tendrán su avance, conforme la viabilidad de los conceptos de condiciones de seguridad emitidos por parte de la Inspección General de las Fuerzas Militares permita su correspondiente avance” (SIPO, sf.).

Adicionalmente, en 2023 el Gobierno reporta avances en la metodología de microfocalización para la educación de riesgo de minas (ERM), incluyendo en territorios étnicos, y lugares donde se han presentado eventos de minas. Además, también se reporta la realización de contrataciones para la prevención, asistencia de víctimas y desminado humanitario, con un enfoque específico en los territorios étnico, en colaboración con organizaciones de base y asociaciones de víctimas (OACP, 2023).

Punto 5. Víctimas del Conflicto

El punto 5 del Acuerdo de Paz se propone la satisfacción de los derechos de las víctimas del conflicto. Para lograrlo, estableció el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición (SIVJRNR), y contiene medidas para avanzar en la reparación integral de las víctimas, así como garantías para la no repetición.

Por su parte, el Capítulo Étnico en este punto garantiza la participación plena y efectiva de las víctimas de los pueblos étnicos y la inclusión del enfoque étnico-racial en el diseño, aplicación y seguimiento de las medidas del SIVJRNR y aquellas del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV). Adicionalmente, este punto señala la importancia de respetar las funciones jurisdiccionales de las autoridades tradicionales y avanzar en la coordinación y articulación de la justicia propia de estos pueblos con la JEP. De igual forma, contiene un programa de

asentamiento, retorno, devolución y restitución de territorios de cuatro comunidades priorizadas⁶. El PMI tiene 5 metas, que no incluyen las medidas y acciones de las entidades del SIVJRNR (ver tabla de semaforización).

Contexto y avances generales

El CONPA, en informes anteriores ha destacado la forma en que las entidades del SIVJRNR (la JEP, la CEV y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas) avanzaron en la incorporación, transversalización y aplicación efectiva del enfoque étnico-racial. Además, el CONPA también ha alertado sobre riesgos de regresividad con respecto a medidas para la reparación integral de las víctimas de pueblos étnicos, a cargo de otras instituciones, tales como la Unidad de Víctimas, particularmente en lo relacionado con la reparación colectiva de comunidades étnicas en situación de desplazamiento (CONPA, 2022: 79).

Ahora bien, es importante destacar que para la administración del Gobierno Petro la reparación integral de las víctimas constituye un compromiso. Así, por ejemplo, en PND 2022-2026, la administración del presidente Petro afirma que su gobierno implementará esfuerzos concretos para reivindicar, garantizar los derechos y enmendar las injusticias sufridas por las víctimas del conflicto, particularmente las víctimas étnicas (DNP, 2022: 170). Dicho documento también establece que las políticas, programas e intervenciones estatales para la reparación de las víctimas étnicas no pueden

“estandarizarse con base en las visiones tradicionalmente hegemónicas, sino que deben respetar procesos culturales propios de las comunidades y los pueblos y sus saberes ancestrales. En esa medida, se deberán fortalecer los

⁶ Los Consejos Comunitarios de Alto Mira y Frontera, de Curvaradó y Jiguamiandó, y las comunidades Nukak y Embera Katío del Alto San Jorge (CONPA, 2022: 78).

procesos de reparación colectiva, tanto étnicos como no étnicos, de manera que se logren producir avances significativos para estas comunidades que han sido afectadas de manera desproporcionada por la violencia y por la defensa de la vida y los territorios”. (DNP, 2022:188)

Así mismo, además de anunciar el diseño de medidas para fortalecer los procesos de retorno y reubicación, de restitución de tierras y derechos territoriales, así como de acciones específicas en materia de salud, educación, vivienda y generación de ingresos para la población víctima (DNP, 2022: 189), también afirma que se avanzará decididamente en la formulación e implementación de los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC).

De otra parte, en lo que constituye un avance significativo para la satisfacción de los derechos a la justicia de los pueblos y comunidades étnicas, el 12 de diciembre de 2022 la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) decidió abrir el caso 09 “con la finalidad de indagar sobre las vulneraciones ejercidas por actores estatales, la fuerza pública, miembros de las Farc-EP y paramilitares contra la población étnica y sus territorios” (JEP, sf). Según la Jurisdicción, se estima un universo de víctimas de, por lo menos, 1.350.181 personas con pertenencia a comunidades indígenas, pueblos afrocolombianos, negros, raizales y palenqueros y Rrom. La apertura de este caso es un hito para el reconocimiento de la afectación diferencial y el racismo estructural que enfrenta la población étnica en el marco del conflicto armado.

Sin embargo, es necesario subrayar que la falta de garantías de seguridad debido a la agudización de la confrontación durante los últimos meses entre los distintos grupos armados ilegales por el control del territorio y sus economías ilegales, particularmente en los territorios de los pueblos y comunida-

des étnicas, constituye un obstáculo y en algunos casos impide por completo la aplicación de medidas para la reparación integral de las víctimas. Por el contrario, el aumento de la violencia continúa afectando y victimizando de forma desproporcional a la población étnica por medio de recurrentes eventos de desplazamiento forzado, confinamiento, reclutamiento y utilización de jóvenes y adolescentes, entre otras graves vulneraciones.

Avance de la implementación de las metas del PMI

CONPA advierte que persiste un importante rezaigo en la atención y reparación integral de las víctimas, particularmente de los sujetos étnicos de reparación colectiva, las comunidades despojadas y aquellas en situación de desplazamiento. En este sentido, se evidencia un incumplimiento de los compromisos del punto 5 que, además, en el ejercicio de semaforización muestran una tendencia a la continuidad y persistencia de los incumplimientos.

Semáforo Punto 5 de Víctimas del Conflicto				
No.	Meta	2020	2022	2023
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 de los derechos humanos, incluidos los DESC.			
28	Programa de asentamiento, retorno, devolución y restitución diseñado e implementado de forma consultada y concertada con comunidades priorizadas			

Meta 24. Reparación Colectiva a

comunidades étnicas

En cuanto a la reparación colectiva, el CONPA reitera que la actual falta de garantías de seguridad en los territorios étnicos es un obstáculo formidable que puede obstaculizar y hasta impedir el avance de las medidas de reparación de las víctimas étnicas, particularmente de la reparación colectiva, así como de la restitución y medidas de retorno.

De acuerdo con el informe de la Comisión seguimiento al Decreto 4635 (PGN, CGR y DP), cerca de 6 millones de personas de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras han sido víctimas de manera directa e indirecta entre 1958 y 2016 (según cifras del CNMH, la CEV y la JEP), lo que denota la desproporcionalidad de la afectación sufrida por los pueblos étnicos en Colombia con ocasión del conflicto. Por sus proporciones y dimensiones, estamos ante un etnocidio, concluye el informe de la Comisión (Comisión seguimiento Decreto 4635, 2023: 44).

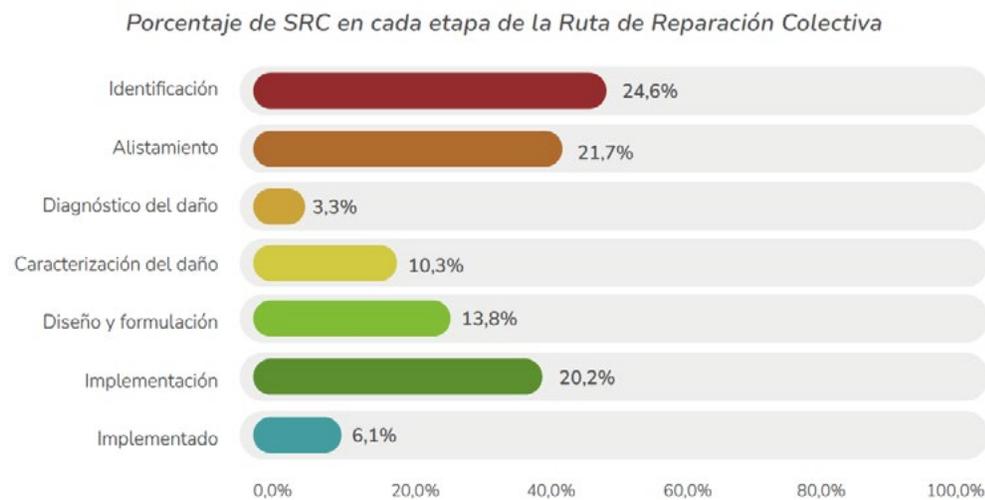
Según la UARIV, en la actualidad existen 58 sujetos colectivos en algunas de las etapas de los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC). Sin embargo, en la vigencia 2022-2023 solo 4 de los PIRC

de sujetos de reparación colectiva étnicos tienen resolución de cierre y se encuentran implementados en su totalidad, lo que representa solamente un 12% de la meta trazada por dicha entidad (48). Es más, existen sujetos colectivos que llevan más de 10 años entre la fase de alistamiento y la de implementación de los planes, “tiempos que son irrazonables y comprometen de manera directa el goce efectivo del derecho” (Comisión seguimiento Decreto 4635: 49). Además, la UARIV también señala que enfrenta importantes desafíos presupuestales para adelantar estas tareas, que impactan tanto su capacidad operativa y de funcionamiento interno, como para la realización y las inversiones necesarias (Ibid.).

De acuerdo con el informe multipartidista del Congreso de la República la reparación colectiva está estancada. Con corte junio 2023, se identifican 917 sujetos de reparación colectiva, de los que solamente el 6,1% han completado la implementación de los PIRC, y solo el 20,2% se encuentran implementando dichos planes (Del Capitolio al Territorio, 2023: 8).

Tabla x. Porcentaje de avance por fase de la ruta de Reparación Colectiva

ración Colectiva



Fuente: tomado del informe Del Capitolio al Territorio, 2023: 8

Por su parte, la OACP ha reportado el avance de 882 reparaciones colectivas de comunidades o grupos afectados por el conflicto armado entre agosto de 2022 y agosto de 2023. Así mismo, reporta la aprobación de 15 Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC), la indemnización de 83 sujetos étnicos por una suma cercana a los 25.372 millones de pesos, y 14 indemnizaciones adicionales concedidas. De igual forma, el Gobierno nacional ha reportado la implementación de 191 acciones de reparación, que han beneficiado a 69 sujetos de reparación colectiva, así como la realización de 19 planes de retorno y reubicación con enfoque de género (OACP, 2023).

Ahora bien, pese a estos avances, de continuar con el ritmo de indemnizaciones de los últimos 10 años, alerta el informe multipartidista de junio de 2023, el Estado tardaría alrededor de 60 años en indemnizar a las víctimas, situación que se hace más crítica en los territorios PDET (Del Capitolio al Territorio, 2023: 7), y los territorios étnicos.

Meta 25. Atención Psicosocial con pertinencia cultural y enfoque de GMFG

La atención psicosocial de la población étnica que ha sido víctima con ocasión del conflicto continúa siendo un reto mayúsculo debido a la enorme necesidad de estas medidas y la poca capacidad institucional para satisfacerla.

En efecto, las medidas de rehabilitación psicosocial, según el informe multipartidista del Congreso, enfrenta problemas de cobertura y efectividad. De cobertura, en tanto solo el 9,7% de las víctimas sujetas de atención han recibido atención por medio del PAPSIVI; y de efectividad, por cuanto las víctimas en los territorios, particularmente los étnicos, opinan que la atención es esporádica y discontinua, por lo que tiene poco impacto en su recuperación emocional (Del Capitolio al Territorio, 2023: 8).

La OACP ha reportado el avance de 882 reparaciones colectivas de comunidades o grupos afectados por el conflicto armado entre agosto de 2022 y agosto de 2023.

Por su parte, el Gobierno nacional, por medio del Ministerio de Salud, asegura que entre 2021 y 2031 implementará 129 PIRC, con todas las medidas de rehabilitación psicosocial para avanzar hacia la recuperación emocional de las afectaciones generadas por el conflicto armado. Pero además, este Ministerio reporta la elaboración de un documento para diseñar un módulo diferencial para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras dentro del PAPSIVI, de acuerdo con el artículo 88 del decreto 4635, para contribuir a la rehabilitación física, psicológica y sociocultural de las comunidades étnicas. Esto mediante el reconocimiento de los saberes propios, sus mecanismos interculturales y de participación para avanzar hacia el restablecimiento de la armonía, el equilibrio y fortalecimiento del tejido social. Este documento se presentará en

el Espacio Nacional de Consulta Previa para su correspondiente consulta. (Comisión seguimiento Decreto 4635, 2023: 51).

Adicionalmente, para la vigencia 2023, el Ministerio de Salud ha informado sobre la priorización de 12 sujetos de reparación colectiva para, junto con la UARIV, implementar las medidas de rehabilitación colectiva de los municipios de Santa Marta (Magdalena), Valledupar (Cesar), Orito, Puerto Asís y San Miguel (Putumayo), Buenaventura (Valle del Cauca), Buenos Aires (Cauca), Dabeiba (Antioquia), Riosucio (Chocó) y Montelíbano (Córdoba), en el marco de la Ruta de reparación colectiva a través de los PIRC protocolizados (Comisión seguimiento Decreto 4635, 2023: 51).

Meta 26. Retorno y reubicación de las comunidades étnicas

Tal como se ha mencionado a lo largo de este informe, la falta de garantías de seguridad debido a la presencia y accionar de grupos armados ilegales en los territorios étnicos impiden la realización, en

condiciones de dignidad y seguridad, de las medidas de reparación material de retornos y reubicaciones, restitución y satisfacción de otros derechos étnico-territoriales. Por el contrario, se continúan presentando vulneraciones de los derechos de los pueblos étnicos, tales como amenazas, asesinatos, desplazamientos forzados, confinamiento y desaparición. En efecto, de acuerdo con la Defensoría del Pueblo, alrededor del 46% de los casos de desplazamiento forzado en Colombia, ocurridos en 2022, el 46% afectaron a comunidades negras y aproximadamente el 28% a comunidades indígenas Comisión seguimiento Decreto 4635, 2023: 46).

Pero además, la inseguridad jurídica de algunos territorios colectivos constituye un riesgo significativo para la satisfacción de los derechos fundamentales de esta población, como la salud, la educación y el retorno, “ya que sin el uso y tenencia de su territorio se obstaculiza la protección de otros derechos colectivos de estas comunidades” (Comisión seguimiento Decreto 4635, 2023: 46).

De esta manera, al igual que en informes anteriores, el CONPA advierte riesgos de regresividad no solo porque la situación de seguridad ha impedido el avance decidido de las medidas de retorno y restitución de los derechos territoriales, sino porque han continuado presentándose eventos de desplazamiento en los territorios étnicos y riesgos para la pervivencia física y cultural de estos pueblos.

Entre los principales obstáculos para el avance de la restitución de tierras de esta población, se encuentran: (i) dificultades asociadas a la falta de garantías de seguridad para identificar los polígonos de los territorios étnicos; (ii) ausencia de control territorial del Estado, particularmente en territorios étnicos, lo que impide el avance de procesos de restitución de tierras y desminado humanitario; (iii) problemas para la práctica de pruebas debido a los problemas para acceder a los territorios étnicos; (iv) problemas para la estructuración de sentencias étnicas, debido a la complejidad de los temas que estas abordan y los conocimientos especializados

que se requieren; y (v) la falta de respuesta oportuna de las entidades encargadas del cumplimiento de las órdenes de los jueces (Comisión seguimiento Decreto 4635, 2023: 74).

En todo caso, a pesar de estos problemas, la OACP reporta los siguientes avances en la restitución de territorios étnicos: se han finalizado 2.147 casos con decisiones de fondo, de los que 1,376 son solicitudes inscritas en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF). Además, se ha identificado la restitución o compensación de 12.164 hectáreas por medio de rutas individuales y 1,658 hectáreas en sentencias de ruta étnica, y se han resuelto 3 sentencias de ruta étnica (OACP, 2023).

Al igual que en informes anteriores, el CONPA advierte riesgos de regresividad no solo porque la situación de seguridad ha impedido el avance decidido de las medidas de retorno y restitución de los derechos territoriales, sino porque han continuado presentándose eventos de desplazamiento en los territorios étnicos y riesgos para la pervivencia física y cultural de estos pueblos.

Meta 27. Respeto de los derechos humanos, incluidos los DESC

Tal como el CONPA ha señalado en informes anteriores, persisten retrasos e incumplimiento para la incorporación efectiva del enfoque étnico en el Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos (PNADDHH) y la política de derechos humanos. Esto, particularmente, en lo relacionado con los requisitos de participación y consulta de los pueblos étnicos sobre estos asuntos.

La Consejería Presidencial para los Derechos Humanos (CPDH), por ejemplo, reporta en el SIPO como avance la realización de acercamientos con instituciones estatales, como el Ministerio del Interior, para articular acciones para cumplir con esta meta y sus indicadores correspondientes. La CPDH afirma que tiene contemplado el diseño de una es-

trategia de participación e incidencia, prevención, protección y goce de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, que sería incorporada en el plan nacional de acción en derechos humanos (SIIPO, sf).

Además, la CPDH reporta la realización durante 2022 de acciones de articulación con la organización Afrosalud para acceder a información pertinente que permita alimentar el documento de insumos diagnóstico estipulado en la Fase 2 de

La CPDH reporta la realización durante 2022 de acciones de articulación con la organización Afrosalud para acceder a información pertinente que permita alimentar el documento de insumos diagnóstico estipulado en la Fase 2 de la construcción del Capítulo étnico del plan nacional de derechos humanos.

la construcción del Capítulo étnico del plan nacional de derechos humanos. De igual forma, la CPDH reporta acciones conjuntas con la coordinación de Asuntos indígenas del Ministerio del Interior para evaluar el estado de los convenios suscritos para la construcción de la política pública de derechos humanos de los pueblos indígenas y continuar con la construcción de un documento de insumo y diagnóstico. Como se ve, la participación con incidencia y la consulta del PNADDHH con los pueblos y comunidades étnicas brillan por su ausencia.

Por su parte, entre las principales dificultades mencionadas por la CPDH para avanzar decididamente en esta meta están: la falta de presupuesto y de equipo humano para la realización de las actividades propuestas para la construcción participativa del Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos del Capítulo Étnico, la dificultad para acceder a información de algunas entidades del orden nacional, y la dilatación de los tiempos de concertación por razones asociadas a la emergencia del COVID-19.

asentamiento, retorno, devolución y restitución consultada y concertada con comunidades priorizadas

Esta meta apunta la implementación del programa de asentamiento restitución y devolución para las comunidades étnicas priorizadas en el Acuerdo de Paz: el pueblo Nukak, Pueblo Embera Katío del Alto San Jorge Resguardo Cañaveral, Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera en Nariño, y el Consejo Comunitario de Curvaradó y Jiguamiandó en Chocó. Se relaciona con acciones para la restitución de derechos territoriales, adelantados por la URT Tierras hasta la presentación de la demanda a los jueces de tierras, así como con las acciones de retorno y asentamiento, desarrolladas por parte de la Unidad para las Víctimas, que finaliza con el proceso de formulación del plan de retorno y reubicación.

Sin embargo, a siete años de la implementación del Acuerdo de Paz, mínimos avances se han logrado para el asentamiento, retorno, devolución y restitución de estas comunidades. Es más, el propósito del programa de avanzar hacia la etapa judicial no se ha cumplido y, por el contrario, las condiciones de vulnerabilidad y riesgo de esta población persisten y tienden a empeorar.

En cuanto al Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera, de acuerdo con la URT, el proceso de retorno se encuentra en etapa judicial. Inicialmente, la demanda fue inadmitida porque el juzgado de conocimiento consideró que el territorio no estaba georreferenciado adecuadamente, pues no identificó 140 predios privados excluidos del título colectivo. Por ello, luego de la realización de talleres de georreferenciación en 2021 con la comunidad, se radicó la demanda mediante Auto 22-0470 del 25 de noviembre de 2022. Por su parte, el Juzgado Cuarto de Tierras de Pasto admitió dicha demanda, que ahora se encuentra en etapa de notificación (Comisión seguimiento Decreto 4635, 2023: 38).

De otro lado, los consejos comunitarios de Curvaradó y Jiguamiandó se encuentran todavía en la etapa administrativa del proceso. El avance repor-

tado por el Gobierno en este caso se refiere al plan de caracterización realizado por el Ministerio del Interior el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), la ANT y la Fiscalía General de la Nación. Además, de acuerdo con la URT, se incluyeron 46.084 hectáreas del territorio colectivo del Consejo Comunitario del Río Curvaradó en el RT-DAF, y dispuso la adición de 54.937 hectáreas del territorio colectivo del Consejo Comunitario del Río Jigamiandó (Ibid.).

El enfoque étnico en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR)

En anteriores informes, el CONPA ha señalado que, en líneas generales, las entidades que conforman el SIVJRNR, esto es, la CEV, la JEP y la UBPD, han incorporado el enfoque étnico en sus actividades y misionalidad, así como han avanzado en la consulta y participación de los pueblos y comunidades étnicas en la implementación de sus mandatos. Por ejemplo, en lo relacionado con metodologías de trabajo y protocolos de relacionamiento con la población étnica de acuerdo con sus particularidades y la afectación diferencial padecida en el curso del conflicto.

En cuanto a la participación efectiva para garantizar la inclusión de la perspectiva étnica y cultural en el diseño de los diferentes mecanismos judiciales y no judiciales del SIVJRNR, también el CONPA (2022) ha realizado un balance positivo. En este sentido, por ejemplo, se destaca que 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).

Sin embargo, tal como ha señalado la IEANPE, la participación de los pueblos y comunidades étnicas en las entidades del SIVJRNR se vio obstaculizada por factores como la falta de recursos que impidieron la presentación de informes de las comunidades a la CEV, así como por la falta de garantías

de seguridad y protección. Se trata de factores que “inhibieron la participación real y efectividad de los pueblos étnicos en el Sistema (IEANPE, 2021).

En cuanto al trabajo la JEP, es importante mencionar la apertura del caso 09, el 13 de septiembre de 2022, para investigar los crímenes no amnistiables cometidos en contra de los pueblos y territorios étnicos por parte de las FARC-EP, la fuerza pública y otros agentes del Estado y terceros civiles (desplazamiento forzado, homicidios, desapariciones forzadas) (JEP, 13 de septiembre de 2022). La apertura de este caso evidencia el esfuerzo y compromiso de la JEP por aplicar y desarrollar el enfoque étnico-racial durante su mandato y de reconocer, con el objetivo de reparar, las múltiples violencias, la discriminación y el racismo estructural que han enfrentado los pueblos étnicos durante el conflicto armado, situación que los ha puesto en riesgo de exterminio físico, cultural y espiritual (JEP, 13 de septiembre de 2022). Además, en desarrollo de este caso, la JEP ha celebrado audiencias en los departamentos de Cesar, Chocó y Vichada, para discutir y concertar con líderes y autoridades tradicionales la articulación y coordinación de la JEP con la jurisdicción indígena (MVNUC, 2022a: 13-14).

Así mismo, por primera vez la JEP ha llegado a un acuerdo con autoridades tradicionales afrocolombianas, específicamente con la justicia ancestral Afrocolombiana del Cauca, para avanzar en el caso 05 e impartir justicia y defender los derechos étnico-territoriales respetando la autonomía judicial de estas comunidades (Misión de Verificación, 2022b: 16).

Tal como ha señalado la IEANPE, la participación de los pueblos y comunidades étnicas en las entidades del SIVJRNR se vio obstaculizada por factores como la falta de recursos que impidieron la presentación de informes de las comunidades a la CEV, así como por la falta de garantías de seguridad y protección.

En este sentido, es crucial avanzar hacia la coordinación de la justicia propia del pueblo negro y afrocolombiano y de los pueblos indígenas con la justicia ordinaria del Estado, y que los operadores judiciales se capaciten sobre la lógica y alcances de la justicia étnica comunitaria de los pueblos afrocolombianos e indígenas. Pues si bien se han presentado avances incipientes, se ha tratado de un relacionamiento muy precario. De acuerdo con Richard Moreno, la mayoría de los jueces y Magistrados

“todavía siguen creyendo que el único derecho que hay que aplicar es el derecho objetivo: ese derecho que está consagrado en normas y se olvidan que los pueblos tienen una historia colectiva, una identidad étnica que les permite avanzar y ahondar en la superación de su problema en ejercicios menos coercitivos que el que se marca en la justicia ordinaria”
(El Espectador, 31 de octubre de 2023)

De otro lado, en cuanto a las sanciones propias de trabajo con contenido reparador-restaurador, el Gobierno reporta que han fortalecido la coordinación y las condiciones para la aplicación de estas sanciones propias por parte de la JEP, por lo que se ha avanzado en la elaboración de un documento jurídico para la articulación entre el Gobierno y la JEP, así como con entidades territoriales y terceros involucrados (OACP, 2023).

De otra parte, la Comisión de la Verdad anunció la conformación del Comité de Seguimiento y Monitoreo de sus recomendaciones, cuya duración será de siete años, para conformar un sistema de monitoreo y una estrategia de relacionamiento y diálogo con las instituciones estatales y las organizaciones de la sociedad civil para trabajar por el cumplimiento de las recomendaciones de la CEV. Esta Comisión se encargará de elaborar documentos de seguimiento y monitoreo a las recomendaciones, así

como evaluaciones de los avances y dificultades enfrentadas por las entidades encargadas de su ejecución. En todo caso, tal como señala DeJusticia, para que estas recomendaciones sean tenidas en cuenta e implementadas es necesario “establecer responsabilidades claras, plazos y prioridades para su ejecución” (DeJusticia, 2023).

Con respecto a la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBDP), se ha avanzado en la estrategia para la incorporación del enfoque étnico y de género en el proceso de búsqueda bajo los principios de voluntariedad, igualdad, no discriminación y escucha activa para promover una participación efectiva y respetuosa. Estos mecanismos de participación incluyen el diseño y aplicación de Planes Regionales de Búsqueda, diálogos, pactos regionales, mesas técnicas y espacios de incidencia política para garantizar una participación plena y con incidencia (Kroc, 2023). Además, en el curso de 2022, se concertó el Protocolo de Relacionamiento y Coordinación para la Búsqueda de las Personas negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en el contexto del conflicto armado, en lo que constituye un importante avance para la garantía del derecho a la participación y la consulta previa, libre e informada (UBPD, 2022). De igual forma, es importante mencionar el inicio de las actividades de búsqueda de personas desaparecidas en el estero de San Antonio en Buenaventura, que ha incluido los saberes y costumbres ancestrales de las comunidades negras en su desarrollo (UBPD, 21 de septiembre de 2022).

Punto 6. Implementación, seguimiento y verificación

El punto 6 del Acuerdo Final busca que se garantice una implementación efectiva y eficiente del Acuerdo de Paz. Para hacerlo, contempló la creación de instancias para el control y seguimiento de este proceso, ajustes normativos y financieros, así como medidas para el manejo transparente de la información pública para prevenir la corrupción

y promover la inclusión y participación de las comunidades y la sociedad civil en general (CONPA, 2022: 89).

En este punto, el Capítulo Étnico estableció mecanismos de verificación de la implementación, tales como la IEANPE que actúa como “consultora, representante e interlocutora de primer orden” de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) (CONPA, 2022: 89). El PMI tiene 5 metas en el Capítulo Étnico para dar seguimiento al cumplimiento del punto 6 (ver tabla de semaforización).

Contexto y avances generales

El inicio del Gobierno de Gustavo Petro ha significado la reactivación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), lo que marca un nuevo enfoque en la supervisión de la implementación del Acuerdo de Paz. Entre el 7 de agosto y el 31 de diciembre de 2022, se llevaron a cabo cinco sesiones de la CSIVI: dos de ellas en octubre, una en noviembre y otras dos en diciembre. Cabe mencionar que en una de estas sesiones, la del 9 de diciembre, participó la Instancia Especial de Alto Nivel con los Pueblos Étnicos (IEANPE), aportando a la interacción y colaboración en el proceso.

Paralelamente, se ha avanzado en la formulación de un plan de trabajo para abordar las 36 funciones asignadas a la CSIVI, lo que reflejan un alto compromiso con sus responsabilidades. En un esfuerzo por revitalizar estas acciones, se ha propuesto la reactivación o creación de una mesa técnica para abordar temas relacionados con el Plan Marco de Implementación (PMI) y el Decreto 2647 de 2022, demostrando la atención a la coordinación y ajustes necesarios en la implementación del Acuerdo.

Para avanzar en la coordinación de las instancias del Acuerdo Final de Paz, se organizó la Cumbre de Instancias derivadas del Acuerdo, el 11 de noviembre de 2022. Además, se ha dado seguimiento al cumplimiento de la Sentencia SU-020 de 2022, sobre el Estado de Cosas Inconstitucional del Acuerdo Final de Paz. A través de un plan de trabajo, se

realizaron 85 requerimientos a las entidades involucradas, buscando generar coherencia y cooperación en la ejecución.

Por su parte, la Instancia Especial de Monitoreo (IEM) ha sido instalada y se ha acordado su participación en la CSIVI cada tres meses, lo que permite un flujo regular de información. Además, se eligió a la representante de las mujeres campesinas para la IEM, la señora Yoliz de Jesús Correa Díaz, de la Asociación de Mujeres Afro, Indígenas, Campesinas (ASOMAIC), en línea con la diversidad de enfoques.

De otro lado, la Unidad de Implementación en reunión del 24 de marzo de 2023 presentó una propuesta integral de trabajo coordinado entre el Gobierno nacional y el Instituto Kroc, que este último se comprometió a revisarla con detalle.

Adicionalmente, en octubre de 2022, el Gobierno nacional junto con las antiguas FARC-EP solicitaron al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas estudiar la posibilidad de encargar a la Misión de Verificación la tarea de verificar la implementación del punto 1 (reforma rural integral) y el numeral 6.2 (capítulo étnico) del Acuerdo. La solicitud fue aprobada y la Misión continúa sus acciones en el territorio nacional. La Misión entregó cuatro informes correspondientes al año 2022, ha apoyado la articulación de mesas de trabajo conjunto y ha fortalecido la interlocución con los distintos equipos, principalmente en materia de reincorporación y garantías de seguridad. Por otra parte, también es clave destacar que los gobiernos de Estados Unidos y México, en octubre y noviembre de 2022, respectivamente, anunciaron su decisión de ser acompañantes de la implementación del Capítulo Étnico. Estas decisiones se dieron como respuesta a solicitudes que la IEANPE había formulado previamente a los gobiernos de estos dos países (Wola, 26 de octubre de 2022; Vicepresidencia de la República, 26 de noviembre de 2022).

Se ha avanzado en la formulación de un plan de trabajo para abordar las 36 funciones asignadas a la CSIVI, lo que reflejan un alto compromiso con sus responsabilidades.

Avance de la implementación de las metas del PMI

En líneas generales, se evidencia una tendencia a la reactivación, paulatina pero lenta, de los compromisos para el seguimiento y verificación del proceso de implementación. En este sentido, se ha evidenciado avances en el funcionamiento de la IEANPE que permite la participación y representación de los pueblos y comunidades étnicas en el seguimiento de la implementación. Es de resaltar, por ejemplo, el esfuerzo por revisar y reformular los indicadores étnicos, en colaboración con la CSIVI y el DNP. No obstante, otras metas como el seguimiento a los recursos de la implementación o la participación directa de los pueblos étnicos en las acciones y proyectos de la implementación muestran una tendencia al estancamiento. De otro lado, el CONPA subraya la persistencia en el incumplimiento del derecho fundamental a la Consulta Previa, Libre e Informada de los pueblos y comunidades étnicas para la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz.

La planeación estratégica realizada por la IEANPE ha establecido objetivos importantes para el año 2023. Entre ellos, se destaca el avance en la revisión y ajuste de indicadores étnicos en colaboración con la CSIVI y expertos de las organizaciones étnicas.

nuo con la participación y representación activa de las comunidades étnicas en el proceso de paz.

La planeación estratégica realizada por la IEANPE ha establecido objetivos importantes para el año 2023. Entre ellos, se destaca el avance en la revisión y ajuste de indicadores étnicos en colaboración con la CSIVI y expertos de las organizaciones étnicas. Además, se ha trabajado en la sensibilización y formación de las comunidades étnicas para la implementación del Acuerdo Final de Paz, con el objetivo de fomentar su involucramiento activo en este proceso. Se han desarrollado mesas bilaterales con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y otras instituciones de seguimiento al Plan Marco de Implementación (PMI) del Capítulo Étnico para garantizar una coordinación efectiva.

Un aspecto relevante ha sido el asesoramiento y acompañamiento a la IEANPE y la Instancia Especial de Monitoreo (IEM) en el proceso de transición hacia su funcionamiento y sostenibilidad. Si bien actualmente el proyecto está siendo financiado por cooperación internacional, se busca en el futuro contar con recursos propios del Gobierno nacional para garantizar la continuidad de estas instancias. Se estima que se requieren alrededor de 2.000 millones de pesos anuales para este propósito, destinados a la producción de informes, ejercicios pedagógicos en territorio y actividades de incidencia institucional, todo ello enfocado en promover los enfoques étnico y de género.

Adicionalmente, en la búsqueda de apoyo internacional para la implementación del capítulo étnico, se ha trabajado en el acompañamiento y articulación con la IEANPE en los espacios de coordinación y negociación con los Gobiernos de Estados Unidos y México. Este esfuerzo tiene como objetivo lograr respaldo adicional para asegurar la implementación exitosa del enfoque étnico del Acuerdo de Paz.

Semáforo Punto 6 de Implementación, seguimiento y Verificación				
No.	Meta	2020	2022	2023
29	Participación IEANPE	Amarelo	Verde	Amarelo
30	SIIPO con enfoque étnico	Verde	Rojo	Amarelo
31	Seguimiento a los recursos	Verde	Verde	Verde
32	Participación en la ejecución	Verde	Verde	Verde
33	Garantías Consulta Previa	Rojo	Rojo	Rojo

Meta 29. Participación de la Instancia Especial de Alto Nivel con los Pueblos Étnicos (IEANPE)

Los avances en la implementación de la Instancia Especial de Alto Nivel con los Pueblos Étnicos (IEANPE) han demostrado un compromiso conti-

Meta 30. SIIPO con enfoque étnico

En el contexto de la implementación de los mecanismos de seguimiento y monitoreo, se han realizado ajustes en el Sistema Integral de Información del Posconflicto (SIIPO) en colaboración con el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Uno de estos cambios se refiere a la modificación de la periodicidad de los indicadores, con el objetivo de lograr una representación más precisa de las acciones realizadas en intervalos de tiempo más cortos. Este ajuste busca asegurar que la plataforma refleje de manera efectiva el progreso de las actividades realizadas, permitiendo así una evaluación más oportuna y precisa de los avances en la implementación del Acuerdo Final de Paz.

De manera paralela, se ha avanzado en la definición de metas para los indicadores del Plan Marco de Implementación (PMI) correspondientes al periodo gubernamental de 2022-2026. Hasta la fecha, se ha realizado la definición de metas para 125 de los 224 indicadores previstos, lo cual constituye un paso relevante en la construcción de un marco integral de evaluación y seguimiento de los compromisos establecidos en el Acuerdo. Estos avances reflejan una orientación hacia la implementación y el seguimiento efectivos, con el propósito de garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y la precisión en la evaluación del progreso en la consolidación de la paz y la reconciliación.

No obstante, es crucial que en el proceso de revisión de los mecanismos de seguimiento, y la reformulación de indicadores, se garantice la participación plena y con incidencia de los pueblos y comunidades étnicas. La concertación de las metas y sus fórmulas de seguimiento con los pueblos étnicos y sus organizaciones representativas no solo es fundamental para garantizar la satisfacción de los derechos de esta población, sino que constituye un requisito que posibilitan las tareas de seguimiento, veeduría y control ciudadano al proceso de implementación.

Meta 31. Seguimiento a los recursos

El CONPA evidencia una falta de coherencia en los informes financieros del proceso de implementación del Acuerdo de Paz, por lo que se llama la atención sobre la necesidad de una supervisión rigurosa de los montos y dineros invertidos en el cumplimiento de los compromisos y en la construcción de paz en general.

En este sentido, es positivo que el Gobierno nacional se haya comprometido a la realización de una revisión de los indicadores del PMI, del SIIPO, así como del sistema de monitoreo fiscal y de la aplicación del denominado “marcador étnico” y “marcador paz”. Esto, con el fin de mejorar la transparencia y facilitar la participación efectiva en todo el ciclo programático de la implementación. Sin este marcador es virtualmente imposible hacer planeación y seguimiento de los recursos del Presupuesto General de la Nación destinados a la materialización del Capítulo Étnico.

Meta 32. Participación en la ejecución.

A siete años del inicio de la implementación, el indicador de esta meta no cuenta con ficha técnica en el SIIPO (con corte a noviembre de 2023). Por ello, el seguimiento a la participación de los pueblos étnicos en la ejecución de proyectos para la implementación del Acuerdo Final continúa siendo nulo.

En anteriores informes, el CONPA señaló que, para las acciones u obras de mediano y largo plazo para la implementación del Acuerdo de Paz, las organizaciones locales no estaban siendo contratadas (CONPA, 2022). De acuerdo con las comunidades

El CONPA evidencia una falta de coherencia en los informes financieros del proceso de implementación del Acuerdo de Paz, por lo que se llama la atención sobre la necesidad de una supervisión rigurosa de los montos y dineros invertidos en el cumplimiento de los compromisos y en la construcción de paz en general.

que han sido consultadas por el CONPA, la información sobre procesos de contratación no es clara y no ha llegado de forma oportuna a los territorios. Además, los requisitos técnicos y de otra índole que deben ser cumplidos por las organizaciones comunitarias constituye un obstáculo que prácticamente impide su participación efectiva en los procesos de contratación.

En este sentido, es importante mencionar que la participación en la ejecución de los proyectos en los territorios es parte crucial de la transformación del campo en el largo plazo. Por ello, el no cumplimiento de algunos requisitos o la falta de algunas capacidades técnicas no pueden ser limitantes insalvables para las organizaciones locales. Por el contrario, posibilitar y promover la participación de estas organizaciones en el proceso de implementación del Acuerdo de Paz en sus territorios es una oportunidad que no se debe desaprovechar, pues constituye una oportunidad valiosa para superar las brechas históricas entre el campo y la ciudad, al tiempo que se genera apropiación local, se asegura la sostenibilidad del proceso de implementación y se contribuye a las economías locales. Además, la participación de las organizaciones de los territorios garantiza la materialización de las visiones y objetivos propios de desarrollo de los pueblos y comunidades étnicas, lo que asegura la satisfacción de sus derechos colectivos y especiales.

Por estas razones, el CONPA reitera que la falta de participación de los pueblos étnicos en las acciones y obras de la implementación del Acuerdo de Paz constituye un riesgo de regresividad.

Meta 33. Garantías para la Consulta Previa

Esta meta consiste en que las medidas legislativas o administrativas para la implementación que afecten a los territorios, derechos, usos y costumbres de pueblos étnicos deben ser consultados previamente, de conformidad a la normatividad aplicable. Esta meta, pues, coincide con la salvaguarda sustancial para todo el Capítulo Étnico.

Tal como se advirtió anteriormente, el derecho fundamental a la Consulta Previa, Libre e Informada de los pueblos étnicos para la implementación del Acuerdo de Paz constituye uno de los incumplimientos centrales del Capítulo Étnico, pues este derecho es crucial para la incorporación efectiva del enfoque étnico y la garantía de los derechos colectivos y especiales de esta población.

Si bien en el SIIPO sí hay ficha técnica para esta meta, a siete años de iniciado el proceso de implementación del Acuerdo de Paz, todavía no se cuenta con reporte alguno y el avance allí registrado es del 0%.

Por estas razones, el CONPA reitera su preocupación y alerta sobre el incumplimiento del derecho fundamental a la Consulta Previa, Libre e Informada de los pueblos y comunidades étnicas, particularmente en los relacionado con las reformas normativas, medidas legislativas o administrativas para la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz.



5. Reflexiones finales y conclusiones

En este cuarto informe del Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano (CONPA) se ha evidenciado, luego del primer año del Gobierno del cambio, una importante tendencia a la reactivación y al avance lento de los compromisos del Capítulo Étnico y la incorporación del enfoque étnico con perspectiva de mujer, familia y generación. Ahora bien, en la medida en que se estima que el porcentaje de cumplimiento de los compromisos del Capítulo Étnico está entre el 8% y 12% del total, se requiere con urgencia acelerar su implementación y profundizar la participación plena y con incidencia de los pueblos y comunidades étnicas en dicho proceso.

Pese a los rezagos y obstáculos que enfrenta el proceso de implementación del Capítulo Étnico en la actualidad, hay razones para la esperanza. Es

crucial aprovechar la actual coyuntura política favorable a los esfuerzos de implementación en favor de la satisfacción plena de los derechos especiales de los pueblos étnicos, la construcción de paz incluyente y el desarrollo participativo y con justicia ambiental de los territorios étnicos en Colombia. Se requiere, pues, la materialización y cumplimiento de un verdadero pacto ciudadano por el cumplimiento de los compromisos del Capítulo Étnico y por la incorporación efectiva del enfoque étnico con perspectiva de mujer, familia y generación en todas las tareas y esfuerzos de la implementación del Acuerdo de Paz.

Uno de los temas centrales para el avance de la implementación del Capítulo Étnico es que el Estado colombiano, y sus instituciones militares y civiles, brinden garantías plenas de seguridad y protección a los liderazgos étnicos, sus organizaciones representativas, así como a sus comunidades y territorios. Ante el actual recrudecimiento de la violencia del conflicto armado debido a la disputa de las economías ilegales por parte de los actores armados ilegales y la consecuente afectación desproporcional de los pueblos y territorios étnicos, es prácticamente imposible adelantar acción algu-

na para la implementación del Capítulo Étnico y la construcción de paz. En este sentido, el CONPA reitera las advertencias emitidas en informes anteriores de seguimiento a la implementación sobre el riesgo de regresividad sustancial en las condiciones de seguridad y la protección en los territorios étnicos debido a los nuevos ciclos de violencia, enfrentamientos armados, desplazamiento forzado, confinamientos, extorsiones, control social, asesinatos y amenazas en contra de los pueblos y comunidades étnicas en el país.

Además, es fundamental que el mencionado Pacto por la implementación del Capítulo Étnico contemple el diseño de mecanismos y acciones para avanzar en la garantía y el cumplimiento de las salvaguardas sustanciales del Capítulo Étnico, así como concretar sus postulados en términos normativos y de política pública. En este sentido, el Gobierno nacional debe garantizar la consulta previa, libre e informada; el enfoque transversal étnico de género, mujer, familia y generación; la objeción cultural; y la no regresividad de los derechos obtenidos por los pueblos étnicos.

En cuanto al ejercicio de semaforización de las metas del Capítulo Étnico del PMI, es importante mencionar que, en términos generales, el CONPA evidenció una tendencia hacia la reactivación y al avance, lento pero progresivo, de los compromisos que benefician y apuntan a la satisfacción de los derechos de los pueblos, comunidades y territorios étnicos en Colombia. Se destaca, por ejemplo, en el punto 1 de reforma rural integral la aprobación de la Jurisdicción Agraria y Rural, la continuación de la implementación del Catastro Multipropósito y el plan de acción de la ANT para la priorización de la formalización de territorios étnicos; en el punto 2 de participación política, es clave mencionar la reactivación de diferentes instancias de participación, incluyendo la IEANPE y la CSIVI, además de la entrada en funcionamiento de las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CTEP). En el punto 3, se destaca la reactivación del proceso de consulta previa del programa especial de armonización para la reintegración y reincorporación de

excombatientes de pueblos étnicos y la reactivación de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS). En el punto 5 de víctimas, se resalta la decisión de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) sobre la apertura del caso 09 sobre las afectaciones y vulneraciones contra la población étnica y sus territorios; mientras que, sobre el punto de seguimiento y verificación, cabe mencionar avances en el funcionamiento de la IEANPE tales como la decisión de revisar y reformular los indicadores étnicos.

No obstante, el ejercicio de semaforización también evidenció un preocupante panorama sobre el estado de los compromisos del punto 1 de Reforma Rural Integral y del punto 4 de solución al problema de las drogas ilícitas. El CONPA advierte no solo un escaso avance del PNIS, sino una grave persistencia de los riesgos de regresividad relacionada con el incumplimiento de la Consulta Previa, Libre e Informada en el diseño y ejecución de dicho programa. De otro lado, con respecto al punto 5, se evidenció un marcado rezago y una tendencia a la continuidad del incumplimiento en materia de atención y reparación integral de las víctimas, particularmente de los sujetos étnicos de reparación colectiva y la población étnica en situación de desplazamiento.

En síntesis, el CONPA hace un llamado tanto al Gobierno nacional y sus instituciones, como a las organizaciones representativas y autoridades étnicas y a la sociedad colombiana en general, a diseñar y comprometerse con un verdadero Pacto ciudadano por la implementación del Capítulo Étnico y la incorporación del enfoque étnico con perspectiva de mujer, familia y generación. La protección de la población étnica y el avance hacia la satisfacción de los derechos especiales de los pueblos y comunidades étnicas y la materialización de los compromisos del Capítulo Étnico no solo constituye una deuda histórica con esta población, sino sienta las bases y asegura la sostenibilidad de la construcción de la paz y del avance hacia una sociedad plural y diversa, basada en el disfrute de los derechos y el buen vivir de su población.



6. Recomendaciones

Con el propósito de que se garantice el cumplimiento del Capítulo Étnico y la incorporación efectiva del enfoque étnico con perspectiva de mujer, familia y generación en todas las acciones e iniciativas de la implementación del Acuerdo de Paz, el CONPA formula las siguientes recomendaciones:

- Avanzar en el diseño, aplicación y seguimiento del plan para la implementación y dinamización del Capítulo Étnico (Decreto 1874 de 2022), bajo la coordinación interinstitucional e intersectorial de la Vicepresidencia de la República. Este plan debe ser punta de lanza para el cierre de las brechas existentes en los territorios étnicos y avanzar en la satisfacción de los derechos de los pueblos étnicos, por ejemplo, en materia de infraestructura, conectividad y participación.

Para avanzar en la garantía de las Salvaguardas Sustanciales del Capítulo Étnico:

- En cuanto a la no regresividad y al acceso progresivo de derechos, es necesario construir y fortalecer las capacidades de los funcionarios e instituciones estatales sobre el principio del acceso progresivo a los derechos y el derecho a la no regresividad de los pueblos étnicos, así como realizar ajustes institucionales en asuntos como los sistemas de seguimiento, las alertas tempranas y protocolos para la acción preventiva ante riesgos de regresividad.
- Con respecto al derecho a la Consulta Previa, Libre e informada, se requiere identificar de forma clara y exhaustiva todas las medidas, programas y asuntos concretos que en el Acuerdo de Paz requieren implementación de procesos de consulta y consentimiento previo, libre e informado. Además, es necesario garantizar la financiación de los proce-

sos de consulta previa, incluyendo las fases preparatorias, ejecutivas y de seguimiento a nivel local, regional y nacional. De igual forma, es clave construir capacidades de los liderazgos y comunidades étnicas, particularmente de la población joven, en la exigibilidad de derechos y acciones estratégicas para adelantar procesos de consulta previa.

- Sobre la objeción cultural, se requiere avanzar en la construcción y concertación de un marco normativo que haga efectivo el ejercicio del derecho a la objeción cultural por parte de los pueblos étnicos. Esto implica la realización de diálogos hacia la cooperación entre la justicia ordinaria y los sistemas propios de justicia de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y de las comunidades indígenas.
- En relación con el enfoque transversal étnico de género, mujer, familia y generación, es aconsejable la realización de ejercicios de construcción y recopilación conjunta sobre la comprensión, los conocimientos y las prácticas comunitarias y ancestrales que den contenido al enfoque de género, mujer, familia y generación. Además, es crucial avanzar en los ajustes normativos, de capacitación institucional y asignación presupuestales para la implementación y materialización efectiva de este enfoque.

Para avanzar en la implementación de los compromisos del Capítulo Étnico del Punto 1 de Reforma Rural Integral, el CONPA sugiere:

- Avanzar en la depuración de las cifras oficiales y la reestructuración del fondo de tierras (de la ANT). Esto, con el fin de tener claridad y monitorear el proceso de adjudicación y acceso a tierras de los pueblos y comunidades étnicas. Además, es crucial avanzar en la reglamentación de la subcuenta étnica del fondo de tierras.

- Garantizar la inclusión y participación con incidencia de los pueblos y comunidades étnicas, particularmente para la satisfacción del derecho a la Consulta previa libre e informada con respecto a los Planes Sectoriales, las iniciativas PDET y el Catastro Multipropósito.
- En cuanto a la implementación de acciones y proyectos de los planes nacionales e iniciativas PDET, es clave eliminar las barreras que excluyen a las organizaciones y empresas propias de las comunidades étnicas de participar en la ejecución de los proyectos para la implementación del Acuerdo de Paz.
- Para la implementación de las iniciativas PATR, es necesario reconstruir lazos de confianza entre las comunidades étnicas y la institucionalidad. Esto, por ejemplo, con el cumplimiento de las rutas de implementación construida y concertada con las comunidades.

Para avanzar en la implementación de los compromisos del Capítulo Étnico del Punto 2 de participación política, el CONPA recomienda:

- Garantizar la participación plena, efectiva y con incidencia de los pueblos étnicos, sus liderazgos y organizaciones representativas tanto en las instancias creadas por y para la implementación del AF, como en la toma de decisiones en materia de política pública y programas estatales en los territorios étnicos.
- Promover medidas para la participación que trascienda la lógica de la representación simbólica y enfatice en la agencia e incidencia real en los procesos de toma de decisión, así como en el fortalecimiento de los Consejos Comunitarios y otras instancias de gobernanza comunitaria.
- Diseñar y aplicar procesos pedagógicos y de construcción de capacidades de los funcionarios y contratistas del Estado sobre el enfoque étnico con perspectiva de mujer, familia y generación, así como la sensibilización sobre las prácticas y costumbres propias de los pueblos étnicos.

- Diseñar e implementar medidas para garantizar la seguridad de los territorios y liderazgos étnicos que siguen siendo desproporcionalmente afectados por el conflicto. Para hacerlo, es crucial la incorporación efectiva del enfoque étnico en el funcionamiento del SISEP.

Para avanzar en la implementación de los compromisos del Capítulo Étnico del Punto 3 de fin del conflicto y condiciones de seguridad, el CONPA recomienda:

- Construir capacidades y fortalecer presuestalmente los mecanismos propios de protección y seguridad y los sistemas propios de justicia, incluyendo ajustes normativos para regular la Guardia Cimarrona.
- Implementar el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios, creado por el Decreto 660 de 2018 , y complementar sus acciones con el fortalecimiento de medidas de seguridad comunitaria, tales como las guardias cimarronas e indígenas o el trabajo de médicos tradicionales y otros mecanismos.
- Garantizar la respuesta rápida y efectiva ante la emisión de alertas tempranas por parte de la Defensoría del Pueblo, particularmente cuando se alertan posibles vulneraciones a los derechos de la población étnica y sus territorios.
- Garantizar la realización y financiación plena de la consulta previa y la posterior implementación efectiva del Programa de Armonización de los territorios étnicos con personas en proceso de reincorporación.

Para avanzar en la implementación de los compromisos del Capítulo Étnico del Punto 4 de fin de solución al problema de drogas ilícitas, el CONPA recomienda:

- Garantizar la consulta previa y la incorporación del enfoque étnico con perspectiva de mujer, familia y generación para el funcionamiento del PNIS.

- Promover la aprobación de la Ley de tratamiento legal diferencial de los pequeños cultivadores, garantizando el enfoque étnico-cultural con perspectiva de género, mujer, familia y generación.
- Garantizar la implementación de un enfoque étnico-racial en el Programa Nacional de Intervención Integral frente al Uso y Consumo de Drogas Ilícitas, asegurando la articulación con los y las médicas tradicionales y promoviendo su fortalecimiento.

Para avanzar en la implementación de los compromisos del Capítulo Étnico del Punto 5 de reparación a las víctimas, el CONPA recomienda:

- Agilizar los procesos de reparación colectiva y los de retorno y reubicación de los sujetos de reparación étnicos en el marco de los PIRC, para garantizar la reparación colectiva e individual y la satisfacción plena de los derechos de las víctimas étnicas.
- Apoyar y fortalecer los sistemas propios de justicia de las comunidades étnicas, así como avanzar en la coordinación y articulación de la justicia propia con la justicia ordinaria del Estado, y que los operadores judiciales se capaciten sobre la lógica y alcances de la justicia étnica comunitaria.
- Avanzar en la incorporación efectiva del enfoque étnico en el Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos (PNADDHH), particularmente, en lo relacionado la participación y consulta de los pueblos étnicos sobre estos asuntos.
- Articular los TOAR que impondrá la JEP con otras medidas del Acuerdo Final como los PDET, así como con los procesos de reparación de los sujetos de reparación colectiva, y dinamizar el diálogo con las comunidades étnicas sobre la articulación de las sanciones propias con los PIRC.

- Garantizar la consulta e incorporación del enfoque étnico con perspectiva de mujer, familia y generación en la segunda fase del Plan Nacional de Búsqueda de personas desaparecidas.

Para avanzar en la implementación de los compromisos del Capítulo Étnico del Punto 6 de implementación, seguimiento y verificación, el CONPA recomienda:

- Realizar los ajustes necesarios al SIIPO para que tenga la capacidad de hacer seguimiento a la implementación del Capítulo Étnico y al enfoque transversal étnico con perspectiva de género, mujer, familia y generación. El SIIPO debe garantizar la accesibilidad de la información, así como facilitar la comunicación interinstitucional.
- De acuerdo con lo establecido por el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022-2026, es crucial que cada una de las entidades en-

cargadas de la implementación identifiquen las asignaciones presupuestales para cada uno de los pueblos étnicos. Mientras las entidades hacen el alistamiento para el diseño y entrada en funcionamiento del marcador étnico del trazador presupuestal de la paz, es recomendable consultar a la Contraloría sobre este asunto. Esto, en la medida en que desde 2018, la CGR incluyó un reporte étnico en el Sistema de Información Electrónica de la Cuenta e informes –SIRECI– para las entidades responsables de la implementación (STCIV, 2021).

- Diseñar e implementar un plan para garantizar el acceso a información pública oficial, confiable y rigurosa sobre el proceso de implementación del Acuerdo de Paz, particularmente del Capítulo Étnico. Esto, con el propósito de posibilitar los ejercicios de seguimiento y veeduría ciudadana sobre la ejecución de los recursos públicos en el proceso de la implementación.

7. Referencias

Comisión seguimiento Decreto 4635 (Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República y Defensoría del Pueblo) (18 de agosto 2023) 11 Informe de Seguimiento y monitoreo a la implementación del Decreto Ley 4635 de 2011.

Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano -CONPA (2023) Cuarto Informe de Balance de la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo Final.

Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano -CONPA (2022) 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, 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://convergenciacnoa.org/wp-content/uploads/2020/07/Informe-CONPA-2020.-Capitulo-Etnico-de-Paz.-1.pdf>

Crisis Group (4 de octubre de 2023) Colombia: ¿La “paz total” retoma su camino?, disponible en <https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/andes/colombia/colombia-total-peace-back-track>

Defensoría del Pueblo (21 de junio de 2023)

Del Capitolio al Territorio y FIP (2003). ¿Hacia dónde va el Acuerdo de Paz, disponible en <https://storage.ideaspaz.org/documents/informe-hacia-donde-va-el-acuerdo-de-paz-2023.pdf>

Procuraduría General y Defensoría del Pueblo instalan comisión que verificará el cumplimiento de las Alertas Tempranas, disponible en <https://www.defensoria.gov.co/-/procuradur%C3%ADa-general-y-defensor%C3%ADa-del-pueblo-instalan-comisi%C3%B3n-que-verificar%C3%A1-el-cumplimiento-de-las-alertas-tempranas>

Defensoría del Pueblo (8 de junio de 2023). Alertas tempranas sin respuesta: 75% de los casos terminan en violencia, disponible en <https://www.defensoria.gov.co/-/alertas-tempranas-sin-respuesta-75-de-los-casos-terminan-en-violencia>

Dejusticia. (2023). Para que la verdad no muera: retos para monitorear las recomendaciones de la CEV, disponible en <https://www.dejusticia.org/para-que-la-verdad-no-muera-retos-para-monitorear-las-recomendaciones-de-la-cev/>

Departamento Nacional de Planeación (DNP) (5 de octubre de 2023). Listo protocolo con organizaciones indígenas para implementar el Catastro Multipropósito en sus territorios, disponible en https://www.dnp.gov.co/Prensa_/Noticias/Paginas/listo-protocolo-con-organizaciones-indigenas-para-implementar-el-catastro-multiproposito-en-sus-territorios.aspx

El Espectador (31 de octubre de 2023). “Necesitamos mayor apropiación institucional del capítulo étnico”: Richard Moreno, disponible en <https://www.elespectador.com/justicia-inclusiva/los-logros-y-retos-del-acceso-a-la-justicia-para-las-comunidades-etnicas/>

Fundación Ideas Para la Paz (FIP) Del Capitolio al territorio (2023). ¿Hacia dónde va el Acuerdo de Paz? Las cifras de la implementación a un año del gobierno Petro y siete años de la firma del Acuerdo de Paz, disponible en <https://storage.ideaspaz.org/documents/informe-hacia-donde-va-el-acuerdo-de-paz-2023.pdf>

Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz (2023). Echavarría Álvarez, Josefina, et al. Seis años de implementación del Acuerdo Final: retos y oportunidades en el nuevo ciclo político. Notre Dame, IN y Bogotá, Colombia: Matriz de Acuerdos de Paz/Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/Escuela Keough de Asuntos Globales, disponible en <https://doi.org/10.7274/41687h17d1g>

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>

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Sostenible (13 de junio de 2023). Colombia tendrá jurisdicción agraria: Congreso aprueba definitivamente el proyecto que la crea, disponible en <https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/Colombia-tendr%C3%A1-jurisdicci%C3%B3n-agraria-Congreso-aprueba-definitivamente-el-proyecto-que-la-crea.aspx>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Rural (2021). PLAN DE ZONIFICACIÓN AMBIENTAL OBJETO DEL PUNTO 1.1.10 DEL ACUERDO FINAL DE PAZ, disponible en <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/02/Resolucion-1608-de-2021-Anexo-Plan-de-Zonificacion-Ambiental.pdf>

Misión de Observación Electoral (MOE) (2023). ¿A qué se enfrentan los liderazgos étnicos en Colombia? Caracterización de la violencia política contra liderazgos étnicos.

Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia (UNVMC) (26 de septiembre de 2023) Informe del Secretario General, disponible en https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/sp_n2327077.pdf

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>

Publimetro (26 de septiembre de 2023). “Sin negros y sin indígenas no hay paz”: capítulo étnico del Acuerdo de Paz avanza a paso lento, disponible en <https://www.publimetro.co/noticias/2023/09/26/sin-negros-y-sin-indigenas-no-hay-paz-capitulo-etnico-del-acuerdo-de-paz-avanza-a-paso-lento/>

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>

Sistema Integrado de Información para el Postconflicto (SIIPO) (corte a diciembre de 2022), disponible en <https://siipo.dnp.gov.co/pilar/2>

UBPD (22 de julio de 2022). Por primera vez el Estado colombiano concerta un protocolo para la búsqueda de personas negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras desaparecidas en razón del conflicto armado, disponible en <https://ubpdbusquedadesaparecidos.co/actualidad/protocolo-busqueda-personas-negras-afro-2022/>

Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz (19 de septiembre de 2023). Sesiona la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política – SISEP, disponible en <https://portalparalapaz.gov.co/sesiona-la-instancia-de-alto-nivel-del-sistema-integral-de-seguridad-para-el-ejercicio-de-la-politica-sisep/22/>

Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz (7 de septiembre de 2023). Aprobada Política de desmantelamiento de organizaciones criminales, disponible en <https://portalparalapaz.gov.co/aprobada-politica-de-desmantelamiento-de-organizaciones-criminales/08/>

IV INFORME DE BALANCE DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL CAPÍTULO ÉTNICO DEL ACUERDO FINAL. A UN AÑO DEL GOBIERNO DEL CAMBIO



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