A photograph of a wooden boat on a riverbank. The boat is made of light-colored wood with several dark spots on its hull. A thick wooden beam is tied across the top of the boat with a green rope. The background shows a riverbank with some vegetation and a building in the distance.

**1<sup>er</sup> INFORME DE CUMPLIMIENTO DEL**  
**CAPÍTULO ÉTNICO**  
EN EL MARCO DE LA IMPLEMENTACIÓN  
**DEL ACUERDO FINAL DE PAZ**  
ENTRE EL GOBIERNO DE COLOMBIA Y LAS FARC - EP  
Mar - 2019

# 1<sup>er</sup> Informe de Cumplimiento del Capítulo Étnico

en el Marco de la Implementación del Acuerdo Final de Paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC EP

#FuerzaEtnica  
#MingaporlaVida  
#ElPuebloNoseRindeCarajo

# 1<sup>er</sup>

# Informe de Cumplimiento del Capítulo Étnico

en el Marco de la Implementación del Acuerdo Final de Paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC EP

**Comisión Étnica para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales en Colombia**

**Delegados Étnicos:** María del Rosario Mina, Abid Manuel Romaña, Víctor Hugo Moreno, Sterling Londoño, Ariel Palacios, Johanna Millán, Luis Fernando Arias Arias, Albenis Tique, Asdrúbal Plaza, Edgar Velasco, Luis Eduardo Calambas, Carlos Rosero, Darío Mejía, Marino Córdoba y Giovanni Yule.

**Secretarios Técnicos:** Nadimi Loba Noriega, Armando Custodio Valbuena Wouriyu

**Delegados Alta Instancia:** María del Rosario Mina, Abid Manuel Romaña, Luis Fernando Arias, Giovanni Yule, Asdrúbal Plaza, Rodrigo Castillo y Ariel Quinto.

**Delegada Nacional de Mujeres Indígenas en la Instancia Especial de Género para la Implementación de los acuerdos:** Victoria Elvira Neuta Sánchez Indígena Muisca.

**Proyecto de Fortalecimiento Comisión Étnica:**  
Asdrúbal Plaza Calvo, Ariel Rose bel Palacios, Armando Custodio Valbuena Wouriyu

**Compilación y redacción:** Ariel Rose bel Palacios.

**Coordinación Comunicación Estratégica y Prensa:** Maricela Londoño Castro.

**Conceptualización, Diseño, Diagramación digital:** Maricela Londoño Castro,  
Armando Ortiz - [profeartesarmando@gmail.com](mailto:profeartesarmando@gmail.com)

**Estilo 2ª edición:** Maricela Londoño C.

**Impresión Taller de Artes Gráfica Periferia. Medellín – Colombia.**

**Agradecimientos:** A Nuestros Mayores y Ancestros por su Acompañamiento y Guianza; A la Madre Tierra por su sustento permanente. A tod@s las autoridades, comunidades, equipos técnicos y de apoyo, que han puesto su palabra y sentir para hacer de esta instancia y resultados una realidad.

**Con el apoyo de Latin America Program Rights And Resources Group – RRI**

Los Puntos de vista aquí presentados no son necesariamente compartidos por las agencias que generosamente han apoyado este trabajo, o por todos los socios de la coalición RRI.

1ª Edición, febrero de 2019.

2ª Edición ajustada, marzo de 2019.

# Contenido

<b>Presentación</b>	5
<b>Resumen</b>	6
<b>1ª PARTE. Alcances del Capítulo Étnico</b>	8
1.1. Comisión Étnica para la Paz y la Inclusión del Capítulo Étnico	9
1.2. El Capítulo Étnico	10
1.3. La Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos – IEANPE	11
1.4. Plan Marco de Implementación – PMI	12
1.4.1. Consulta Previa y Consentimiento Libre e Informado – CPLI	13
1.4.2. Enfoque de Género, Mujer, Familia y Generación	14
1.5. Fases de la Implementación	14
1.5.1. Fase Primera	15
1.5.2. Fase Segunda	15
<b>2ª PARTE. Compromisos étnicos en el Acuerdo de Paz y estado de avance</b>	18
Punto 1. Reforma Rural Integral - RRI	19
1.1. Acceso a Tierras y el Fondo Nacional de Tierras	21
1.2. Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET	24
1.3. Reforma a la Ley 160 de 1994	32
1.4. Sistema Catastral Multipropósito	33
Punto 2. Participación Política: Apertura Democrática para Construir la Paz	35
Punto 3. Fin del conflicto	36
3.1. Zonas Veredales de Normalización Transitorias - ZVTN	37
Punto 4. Solución al Problema de Drogas de Uso Ilícitas	39
4.1. Programas de Sustitución de Cultivos con Comunidades Indígenas y Afrodescendientes	41
4.2. Programas de Desminado Humanitario en Territorios Indígenas y Afrodescendientes	43
4.3. El Valor Ancestral de la Hoja de Coca y de los Territorios	44
Punto 5. Acuerdo de las Víctimas del Conflicto Armado	44
Punto 6: Implementación, Verificación y Refrendación	48
<b>3ª PARTE. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	51
Al Gobierno Nacional	53
A los Organismos de la Comunidad Internacional	54
Fuentes consultadas	55
Notas	56

# Ilustraciones

Ilustración 1. Incorporación Enfoque Étnico	9
Ilustración 2. Primera Audiencia Étnica	9
Ilustración 3. Segunda Audiencia Étnica	10
Ilustración 4. Principios Contenidos en el Capítulo Étnico	10
Ilustración 5. Creación de la IEANPE	11
Ilustración 6. Conformación de la IEANPE	11
Ilustración 7. Acciones Desarrolladas por la IEANPE	12
Ilustración 8. Indicadores Étnicos del PMI	13
Ilustración 9. Fases de la Implementación	14
Ilustración 10. Actos Legislativos	15
Ilustración 11. Proyectos de Ley presentados a la MPC	16
Ilustración 12. Temas contenidos en el Capítulo Étnico	19
Ilustración 13. Temas prioritarios étnicos contenidos en el Plan Marco de Implementación	21
Ilustración 14. Acceso a Tierras y el Fondo Nacional de Tierra	21
Ilustración 15. Situación actual de las solicitudes étnicas en la Agencia Nacional de Tierras	23
Ilustración 16. Presupuesto de los Programas de Legalización de Tierras	23
Ilustración 17. Salvaguardas establecidas en el Capítulo Étnico	25
Ilustración 18. Criterios para la Priorización	26
Ilustración 19. Cuatro escenarios para la identificación de subregiones	26
Ilustración 20. 170 Municipios priorizados en 16 programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET	26
Ilustración 21. Estado catastro rural 2017	33
Ilustración 22. Participación Política en Relación con los Pueblos Étnicos	36
Ilustración 23. Zonas veredales transitorias de normalización (ZVTN)	37
Ilustración 24. Agresiones contra líderes y lideresas étnicos	45

# Tablas

Tabla 1. PIM – acuerdos de capítulo primero	20
Tabla 2. Metas e indicadores en Acceso a Tierras	22
Tabla 3. Implementación étnica de los PEDET y PATR. 5 indicadores para 2017-2026	25
Tabla 4. Estado de avance de concertación con los pueblos étnicos	27
Tabla 5. Estado de avances en Concertación PDET	28
Tabla 6. Observaciones a los procesos de Concertación PDET	28
Tabla 7. Catastro Multipropósito – Metas e indicadores	34
Tabla 8. Participación política de pueblos étnicos	35
Tabla 9. Fin del conflicto – Metas y observaciones desde la perspectiva étnica	37
Tabla 10. Algunos conflictos identificados en las ZVTN/ETCR	38
Tabla 11. Metas e indicadores alcanzados – políticas de solución a las Drogas ilícitas	40
Tabla 12. Metas e indicadores étnicos en la Política de Víctimas	46
Tabla 13. Observaciones a los mecanismos de implementación	49

# Primer Informe de Cumplimiento del Capítulo Étnico en el Marco de la Implementación del Acuerdo Final de Paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC EP

## Presentación

El presente documento es un análisis que busca ofrecer a las organizaciones étnicas, autoridades territoriales, sociedad colombiana, las instituciones del Estado y la comunidad internacional una aproximación a los alcances del Capítulo Étnico como parte fundamental del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y duradera (en adelante “el Acuerdo”, “Acuerdo Final” o “Acuerdo de Paz”) firmado entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP. Se propone también reseñar aspectos centrales de las implicaciones que ha tenido la implementación de los acuerdos de paz, a partir de un conjunto de medidas de políticas pactadas en el Acuerdo las cuales constituyen obligaciones para el Estado colombiano en el contexto nacional e internacional. La puesta en marcha de estas medidas condujo a la aprobación de un centenar de disposiciones que involucran aspectos trascendentales para la sociedad colombiana en general, y expresan un estrecho vínculo con los derechos alcanzados por parte de los pueblos étnicos; especialmente aquellos derechos relacionados con la participación, consulta previa, dominio territorial, autonomía, gobierno y desarrollo propio, y desarrollo étnico territorial. Además, este informe pretende visibilizar la situación de continuidad de factores del conflicto armado que ha sometido a los pueblos afrodescendientes e indígenas, desdibujando las expectativas de consolidación de la paz en la territorialidad étnica colombiana.

Las acciones y proyectos descritos en este informe que corresponden al diseño institucional para la paz son de carácter gubernamental y del ámbito legislativo; ya en el terreno práctico, tanto la reincorporación de los excombatientes a la vida civil a través de las Zonas Veredales de Normalización Transitorias – ZVNT, como las gestiones tendientes a la formulación de las políticas sectoriales para la implementación de lo acordado, son fuente de importantes preocupaciones para el proceso organizativo que defiende el Capítulo Étnico como parte constitutiva de los derechos étnico-raciales en Colombia. Ya que, pese a las advertencias manifiestas por el Capítulo Étnico en sus salvaguardas, los impactos de la implementación en la complejidad territorial colombiana no han sido del todo positivos para los pueblos étnicos; ni han permitido pasar de las condiciones vulnerabilidad estructural y crisis humanitaria, a la paz territorial.

Para la consolidación se realizó la revisión de los documentos presentados por las entidades responsables de la implementación, como son los siguientes informes oficiales: *Informe de la Misión de Verificación de la Organización de Naciones Unidas – ONU*; *Instituto Kroc - de Estudios Internacionales de Paz, Universidad de Notre Dame*, presentado en Julio de 2018; y el *Informe sobre Colombia 2017 de United Nations Office on Drugs and Crime UNODC*. Adicionalmente, se consultaron otros procesos de documentación entre los que se encuentran el *Informe N° 31 de la Fundación Ideas para la Paz – FIP 2018*; y el *Boletín N°94 de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES*. La información se revisó a la luz de los planteamientos de las organizaciones indígenas expuestos en la *Mesa Permanente de Concertación-MPC* y los comunicados de la *Comisión Étnica de Paz y los Derechos Territoriales*.

Este documento se divide en tres partes. La primera parte presenta el alcance del Capítulo Étnico y el avance de la implementación; se reseña el diseño institucional y se aborda la implementación normativa, sin dejar de lado dificultades y procesos conducentes a la puesta en marcha de la *Instancia Especial de Alto Nivel Pueblos Étnicos IEANPE* (Disposición: *Plan Marco de Implementación – PMI*) y el *Estado de la Implementación de las Disposiciones del Acuerdo Final y los Territorios Étnicos*.

En la segunda parte, se presenta el estado de avance de la implementación en clave étnica logrando examinar medidas relacionadas con la *Reforma Rural Integral, Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET, el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – PNIS*, algunos casos étnicos y los avances en la puesta en marcha del *Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición*. Finalmente, en la tercera parte se establecen conclusiones y recomendaciones de alcance nacional e internacional. Este análisis presenta los alcances, dificultades y desarrollos del Enfoque Étnico en el Acuerdo de Paz, y propone algunas recomendaciones al Gobierno Nacional de la República de Colombia, a los organismos de cooperación internacional y a los acompañantes del proceso de exigibilidad étnica.

El debate y proceso de seguimiento de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia genera dos tipos de reacciones, unas de oposición y otras en perspectiva de proposición frente al contexto en el que se desarrolla. Este documento aporta una comprensión de los alcances del Capítulo Étnico, así como sus avances y las limitaciones que hasta ahora han sido identificadas. Si bien se ha señalado por instituciones especializadas durante el seguimiento, que el proceso de implementación del Acuerdo de Paz colombiano continúa avanzando en tanto el 61% de las disposiciones se encuentran en algún nivel de implementación<sup>1</sup>; desde la perspectiva de las organizaciones étnicas en la Comisión Étnica para la Paz y para los Derechos Territoriales existen grandes vacíos en materia de seguridad y protección territorial, limitada apropiación en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET, limitada participación política y en circunscripciones de paz, así como dificultades para el avance de los Programas de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito.

A partir de la incorporación del enfoque étnico, se vinculó a los actores del Acuerdo con la necesidad de integrar los principios y derechos reconocidos en distintas instancias para asegurar una perspectiva adecuada a las comunidades y una acción progresiva, que conduzca a la satisfacción de los derechos de las víctimas y los pueblos históricamente excluidos mediante políticas de desarrollo en Colombia; el enfoque implica garantizar el derecho a la participación y consulta previa de los pueblos étnicos teniendo como punto central *los derechos a la autonomía, el gobierno, las autoridades y la sostenibilidad de sus usos, costumbres, prácticas propias, idiomas propios, instituciones de gobierno propio, esto es, a sus culturas y tradiciones, para una implementación pertinente y adecuada.*

El documento se centra en enunciar y detallar las medidas de políticas y los factores que se entrevé pueden ser de tratamiento especial, habida cuenta de que su implementación puede ser contraproducente si no se adecúa a las dinámicas de construcción territorial y diferencial. Se realiza una revisión específica en sentido positivo de las obligaciones que tienen las instituciones del Estado colombiano en la implementación, la importancia de un diseño institucional que mantenga entre los objetivos superiores el enfoque étnico y los parámetros que debe cumplir el diálogo intercultural. Se ha prestado especial atención al proceso de avance de la justicia transicional en el marco del *Sistema Integral de Verdad Justicia Reparación y No Repetición- SIVJRNR*, en virtud de la puesta en marcha de sus tres mecanismos principales con participación valorable de los pueblos étnicos, y en particular por la importancia que merece la creación de la Comisión Étnica en la *Jurisdicción Especial para la Paz – JEP* y la participación de un equipo étnico en la *Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición*. De igual manera, la instalación y puesta en marcha de la *Instancia Especial de Alto Nivel de los Pueblos Étnicos - IEANPE* como escenario fundamental para apalancar la retroalimentación, ajuste y fortalecimiento institucional a la luz del proceso transcurrido en la etapa de formulación *del Plan Marco de Implementación - PMI*.

Como se verá, se constata preocupación frente al escenario de *apartheid legislativo marco* en el cual se sancionaron un centenar de normas: inclusive, con la participación en una comisión legislativa para garantizar el derecho a la consulta previa en no menos de dieciséis (16) de las medidas previstas, vale la pena preguntarse si en verdad existió un tratamiento diferencial étnico durante el Fast Track tal como se ha reseñado. Encontramos, por ejemplo, que la *Política de Reforma Rural Integral- RRI* no aplicó de manera integral el enfoque étnico, dejando en evidencia la ausencia del principio de igualdad en materia de acceso al *Fondo Nacional de Tierras-FNT*. Adicionalmente, se evidenció la ausencia de integralidad, dificultades operativas en el avance de los procesos de formulación y aprobación de los PDET; y de otro lado, se visibilizaron las dificultades territoriales expuestas frente a la presencia de ZVNT en áreas aseguradas jurídicamente por pueblos étnicos, con problemas de convivencia territorial, entre otras, por la militarización de los territorios.

De otra parte, pese a los replanteamientos de las políticas acordadas para combatir la producción de coca en Colombia, las comunidades étnicas mantienen las expectativas respecto del cumplimiento del Acuerdo en materia de producción de drogas de uso ilícito y manifiestan inquietudes en relación con el lento proceso que llevan los programas de sustitución de cultivos de uso ilícito.

En virtud de las dificultades, limitaciones y desafíos en materia de gestión pública para el avance del proceso de implementación de las medidas de política, la Comisión Étnica para la Paz ha reiterado la voluntad de trabajo conjunto y el compromiso en sus aportes desde la diversidad de saberes, para alcanzar con pertinencia un mejor panorama en materia de paz territorial; asimismo, a partir de lo expresado en los diálogos interinstitucionales, reitera y resalta la necesidad de movilizar una propuesta de Proyecto Ley Paraguas para corregir posibles riesgos jurídicos; proteger las resoluciones propias para el blindaje organizativo; y para fortalecer los sistemas de protección propios y de territorialización de la IEANPE.





#FuerzaEtnica  
#MingaporlaVida  
#EIPuebloNoseRindeCarajo

# 1ª PARTE

Alcances del Capítulo Étnico

## 1.1. Comisión Étnica para la Paz y la Inclusión del Capítulo Étnico

Con el comienzo de los diálogos de paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC EP, un conjunto de organizaciones nacionales representativas de pueblos étnicos indígenas y afrodescendientes reiteraron su respaldo en la búsqueda de una solución dialogada al conflicto armado, que tuvo una duración de más de medio siglo en Colombia; como son: *Organización Nacional Indígena de Colombia – ONIC, Autoridades Tradicionales Indígenas de Colombia, Gobierno Mayor, y el Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano – CONPA*<sup>2</sup>.

Este conjunto de organizaciones insistió y exigió la inclusión del enfoque étnico en el proceso de diálogo y en el Acuerdo Final, dado que los pueblos y comunidades de los territorios colectivos representan las principales víctimas del conflicto armado. Durante los primeros tres (3) años las organizaciones étnicas, no tuvieron acceso a la mesa de conversaciones en la Habana - Cuba, frente a ello se tomó la decisión de unir esfuerzos entre pueblos indígenas, Negros, Afrodescendientes, Palenqueros y Raizales (NAPR), para constituir la Comisión Étnica para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales<sup>3</sup>, que tiene como propósito “salvaguardar los derechos territoriales y colectivos de las poblaciones étnicas en el proceso de negociación e implementación de los acuerdos de paz”<sup>4</sup>.

El proceso de exigibilidad de los derechos territoriales y colectivos, incluyó una serie de acciones de incidencia política entre 2015 y 2016; por ejemplo, se visitó al Congreso de los Estados Unidos de norte América, junto con una delegación de funcionarios de alto nivel del Gobierno de la República de Colombia, encabezada por el Presidente Juan Manuel Santos; los diálogos estuvieron acompañados por el Alto Comisionado para los Derechos Humanos en Colombia por la ONU, organismo que exhortó al Estado colombiano y a las FARC-EP para invitar a los pueblos étnicos a la mesa de conversaciones de la Habana – Cuba, a través de un comunicado oficial enviado a mediados de 2015, donde se señaló la importancia de vincular en el Acuerdo de Paz, la visión y garantías de los derechos colectivos de los pueblos étnicos.



Ilustración 1. Incorporación Enfoque Étnico. Fuente: Pazografía: ¿Cómo se incorporó el enfoque étnico en los acuerdos de paz? Corporación Colombia Forjando Paz.

Frente a los esfuerzos de la Comisión Étnica, la mesa de conversaciones aceptó una Audiencia en la Habana, los días 26 y 27 de junio de 2016. Este primer diálogo, permitió reiterar a las partes la necesidad de incluir el enfoque étnico territorial<sup>5</sup>, el cual quedó establecido en el Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz, como numeral 6.2 (páginas 206 – 209); y es ratificado con grandes esfuerzos horas antes del cierre y suscripción del Acuerdo Final.



Ilustración 2. Primera Audiencia Étnica. Fuente: Pazografía: ¿Cómo se incorporó el enfoque étnico en los acuerdos de paz? Corporación Colombia Forjando Paz.



Ilustración 3. Segunda Audiencia Étnica. Fuente: Pazografía: ¿Cómo se incorporó el enfoque étnico en los acuerdos de paz? Corporación Colombia Forjando Paz.

## 1.2. El Capítulo Étnico

El Capítulo Étnico incluyó el enfoque transversal étnico, en un conjunto de consideraciones, principios, salvaguardas y garantías, en materia de: Reforma Rural Integral, participación, garantías de seguridad, solución del problema de drogas ilícitas, víctimas del conflicto, y la implementación y verificación. Es importante resaltar, el reconocimiento por parte del Estado, sobre aquellos daños que han marcado la vida de los pueblos étnicos como hecho histórico, aspecto fundamental para la toma de decisiones por parte de las instituciones encargadas de la implementación.

**No Regresividad: reconocido en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales**

**Principios y Derechos reconocidos en las siguientes convenciones**

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer – CEDAW

Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial -CERD

Declaración de Acción de Durban

La Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas

El Convenio 169 de la OIT sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales

Ilustración 4. Principios Contenidos en el Capítulo Étnico.

La Comisión Étnica para la Paz y los Derechos Territoriales reiteró estos principios el respeto a la autonomía; la no regresividad de los derechos; el carácter sustancial y no subsidiario de la consulta previa libre e informada; el derecho a la objeción cultural como garantía de no repetición y la eliminación de inequidades y barreras de acceso para la mujer indígena y afrodescendiente. **Asimismo, el enfoque territorial del Acuerdo supone reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades, garantizando la sostenibilidad socio-ambiental; y procurar implementar las diferentes medidas de manera integral y coordinada, con la participación activa de la ciudadanía.** De acuerdo con lo anterior, la implementación se hará desde las regiones y territorios y con la participación de las autoridades territoriales y los diferentes sectores de la sociedad<sup>6</sup>. Como parte del balance, en la implementación del capítulo étnico, a agosto de 2018 el Instituto Kroc<sup>7</sup> en su proceso de seguimiento y observación determinó

que, de las 13 disposiciones, el 54% no han iniciado la implementación, el 31% está en implementación mínima y el 15% restante se encuentra en implementación intermedia<sup>8</sup>. Dichas cifras se relacionan directamente con las limitaciones de la puesta en marcha de la IEANPE; con la apertura de procesos de participación y representación en virtud del derecho fundamental a la consulta previa en la fase del Fast Track; y con las medidas de acceso a tierras y la articulación entre jurisdicciones de la JEP y la Justicia Propia. Incluso, vale la pena mencionar como factor relevante en este sentido la creación de las comisiones étnicas raciales en los organismos que componen el sistema de justicia transicional. En ese sentido, las organizaciones continúan en el ejercicio autónomo de vincular acciones para la exigibilidad del cumplimiento, teniendo en cuenta un acompañamiento internacional más amplio con la IEANPE.

### 1.3. La Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos – IEANPE

El derecho de participación de las organizaciones étnicas se previó con la concepción de la IEANPE, que fue creada por el artículo 7 del Decreto 1995 de 2016, con funciones de consulta, representación e interlocución ante la *Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo de Paz - CSIVI*<sup>9</sup>. Esta última instancia funge como escenario de verificación de la implementación del Acuerdo; tiene el propósito comprobar el estado y avances de la implementación, identificar retrasos o deficiencias, brindar oportunidades de mejoramiento continuo y contribuir al fortalecimiento de las acciones en marcha durante el proceso de implementación. En este escenario la verificación consiste en el análisis de la información recolectada durante el proceso de monitoreo para evaluar el cumplimiento de lo acordado. Además, de la IEANPE también fue conformada la *Instancia Especial de Mujeres*, en la que participan *mujeres étnicas*, para contribuir en el seguimiento del enfoque de género en la implementación del Acuerdo Final.



Ilustración 5. Creación de la IEANPE. Fuente: Pazografía: Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos. Corporación Colombia Forjando Paz.

En cuanto a su conformación, en el Comunicado N°13 de la CSIVI de Febrero de 2017, se estableció que la IEANPE convoca a ocho (8) delegados de los pueblos étnicos, cuatro (4) de la Comisión Étnica para la Defensa de los derechos territoriales y cuatro (4) de la *Coordinación Nacional Étnica Nacional de Paz – CENPAZ*<sup>10</sup>. La IEANPE inició su funcionamiento con la construcción del PMI y termina hasta tres meses después de finalizada la implementación del mismo. En los acuerdos establecidos con el Gobierno nacional, se establece que la IEANPE será financiada con recursos del presupuesto nacional y de la Cooperación Internacional.

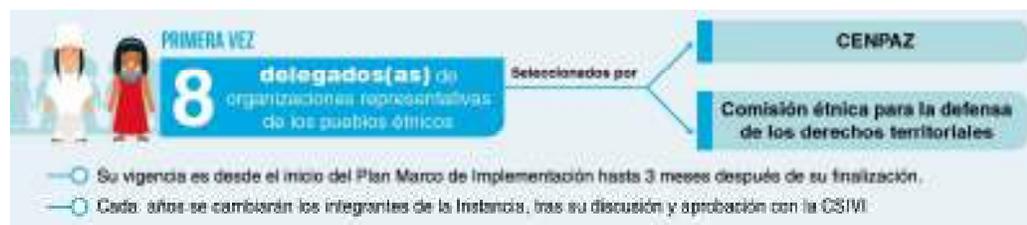


Ilustración 6. Conformación de la IEANPE. Fuente: Pazografía: Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos. Corporación Colombia Forjando Paz.



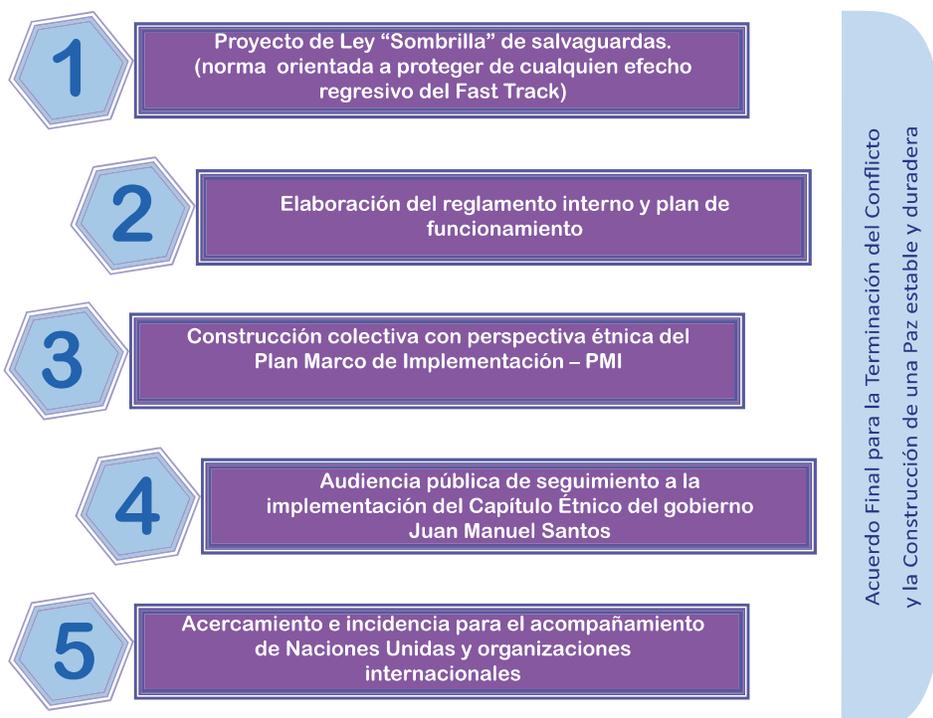
En la siguiente gráfica se sintetizan las acciones más relevantes desarrolladas por la IEANPE, hasta agosto de 2018:

Ilustración 7. Acciones Desarrolladas por la IEANPE.

## Actividades principales de la IEANPE

hacer seguimiento a la implementación del Capítulo Étnico, construir insumos y hacer recomendaciones a la CSIVI para garantizar la incorporación de un enfoque transversal étnico en la interpretación, implementación y seguimiento del Acuerdo Final de Paz; mantener espacios y canales de comunicación e interlocución con las comunidades de los pueblos étnicos y las instancias oficiales de interlocución de estos con el gobierno nacional; y difundir, visibilizar y socializar el Acuerdo de Paz, con una perspectiva étnica, con la sociedad y los pueblos étnicos; además de otras actividades que se consideren pertinentes para el desarrollo del objetivo.

## Acciones desarrolladas por la IEANPE



Es pertinente resaltar el trabajo desarrollado por la IEANPE en la construcción del PMI con enfoque étnico, en el que la participación e iniciativa de las organizaciones étnicas inició del 22 al 26 de junio de 2017. Dicho esfuerzo, llevó a un conjunto de sesiones de trabajo entre julio y noviembre, y se consolidó durante los primeros días del mes de diciembre de 2017, una vez consolidado en el documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES, 3932 de junio de 2018.

### 1.4. Plan Marco de Implementación – PMI

La IEANPE entregó al gobierno el enfoque étnico a partir de la concertación de 37 metas y 98 indicadores, los cuales se detallan en virtud de la estructura de las medidas a implementar: 10 metas y 27 indicadores en Reforma Rural Integral – RRI; 4 metas y 25 indicadores en Participación Política; 2 metas y 10 metas en Fin del Conflicto; 9 metas y 17 indicadores en Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito; 6 metas y 11 indicadores en Víctimas; y 6 metas y 8 indicadores en Implementación. Cabe resaltar que en materia de mujer, familia y generación en cada componente se señalaron metas e indicadores<sup>11</sup>.

## Indicadores y metas del enfoque étnico incluidos en el PMI

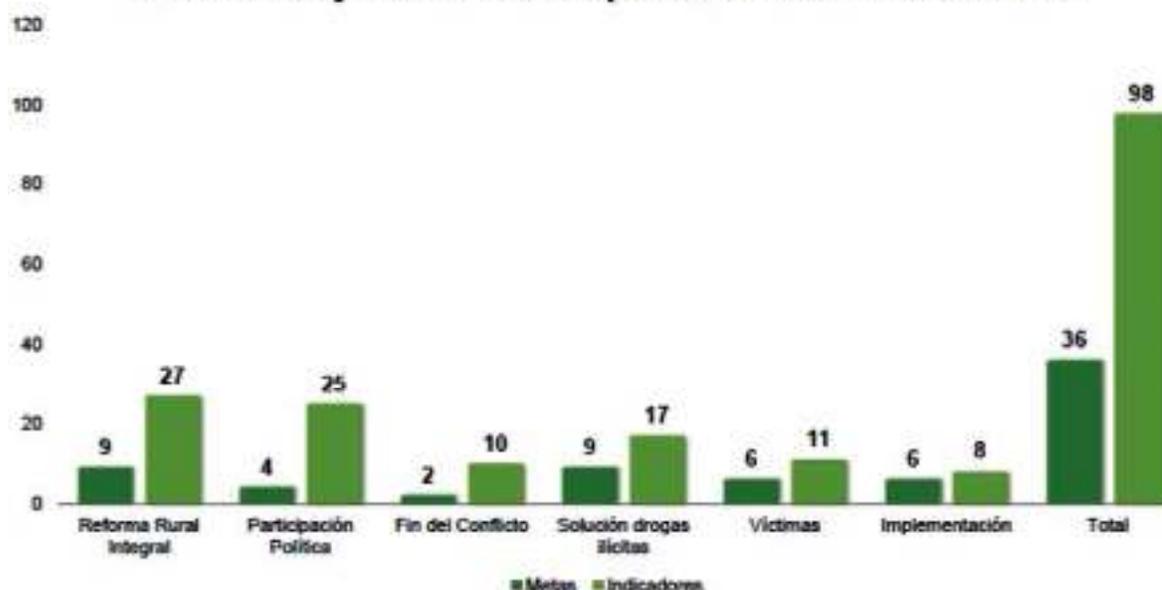


Ilustración 8. Indicadores Étnicos del PMI. Fuente: Presentación agosto 1 de 2018. Akubadoura comunidad de Juristas.

El CONPES 3932 de junio de 2018 mediante el cual el Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES adoptó los lineamientos para la articulación del PMI en el ciclo de planeación, seguimiento y gestión fiscal, estableciendo compromisos específicos y medibles. Además, unificó 501 indicadores que fueron construidos y concertados con las instancias institucionales definidas en el Acuerdo Final: instancias CSIVI e IEANPE. Dadas las complejidades del proceso de concertación para la construcción de las metas e indicadores del PMI, se avanzó en la construcción de 135 reglas de medición (98 indicadores). A pesar de este esfuerzo, hubo medidas presentadas en la matriz de detalles de indicadores en materia de RRI que para los pueblos e instancias étnicas son relevantes, pero que no fueron incluidas en el acuerdo técnico y que quedan excluidas del proceso de exigibilidad en adelante.

### 1.4.1. Consulta Previa y Consentimiento Libre e Informado – CPLI

Los derechos a la participación y la *Consulta Previa Libre e Informada - CPLI* se adoptaron como principios base del contenido del Capítulo Étnico, y su objetivo principal es “superar las prácticas discriminatorias que afectan a estos pueblos y hacer posible que participen en la adopción de decisiones que afectan a sus vidas” (OIT, 2013, p. 1). Incluida en el Acuerdo Final, se trazaron tanto la adaptación de medidas consentidas y convenidas desde la IEANPE, como las rutas para salvaguardar los derechos de aquellos aspectos regresivos del proceso de implementación, a través de las metas del PMI; en este sentido, se incorporó el derecho fundamental a la CPLI en virtud del conjunto de metas que tendrán relación significativa en las dimensiones territorial, étnico y cultural para la consolidación de la paz.

Lo anterior es compatible con lo expresado esencialmente en el Convenio 169 de la OIT, el cual supone el derecho a la autodeterminación de los pueblos étnicos, y su participación en el proceso de diseño, formulación, implementación y desarrollo de las políticas de transición y programas de servicios sociales del Estado, conducentes a consolidar la paz en el territorio nacional garantizando que los pueblos determinen libremente su organización política y las bases de su desarrollo económico, social y cultural.

Por contraste, es primordial señalar que el derecho fundamental a la Consulta Previa, Libre e Informada ha sido objeto de fuertes señalamientos y pronunciamientos en contra por parte de los sectores institucionales y empresariales en Colombia; las expresas tensiones resultantes de las visiones de conservación de los ecosistemas, versus la orientación a procesos productivos de orden extractivista y extraheccionista, se posicionan como aspectos centrales a la construcción de la agenda de paz y desempeñan un rol sustantivo en las definiciones específicas de cada programa y sus propósitos. Sin duda, la visión del Acuerdo Final de Paz en relación con la implementación de políticas que garanticen los mínimos de autonomía de pueblos étnicos, confronta a las comunidades y pueblos étnicos en un debate nacional liderado por el empresariado del sector extractivista,

quienes señalan la ausencia de condiciones para sus inversiones de capital y desarrollo de infraestructura para el crecimiento económico.<sup>12</sup>

### 1.4.2. Enfoque de Género, Mujer, Familia y Generación

En el marco de los compromisos con la implementación del enfoque étnico y de género, se han revisado las perspectivas del proceso organizativo étnico en Colombia: desde la Comisión Étnica de Paz para los Derechos Territoriales se reconoció el rol fundamental de las mujeres indígenas y las mujeres afrodescendientes en los procesos de lucha y resistencia de los pueblos. En esa perspectiva, se establecieron compromisos hacia la revisión y transformación de los imaginarios y las prácticas que perpetúan la dominación y el machismo en las formas de relacionamiento; así como retomar los principios planteados en la declaración 001 de 8 de Marzo de 2016, en la cual se exalta la paridad, la complementariedad, el equilibrio y armonía entre mujeres y hombres en respeto a las cosmovisiones y las dinámicas de cada grupo Étnico en el marco de la Comisión Étnica de Paz. En este orden de ideas, se expresó la necesidad de realizar acciones adecuadas hacia el posicionamiento de la perspectiva de *mujer, familia, género y generación*, como una construcción permanente en el proceso de la Comisión Étnica de Paz y los Derechos Territoriales.

Con este antecedente, en la voz de las mujeres de la Comisión Étnica, mediante comunicación pública fueron expresadas un conjunto de preocupaciones relativas al enfoque de género en el Acuerdo, pues no incluye el enfoque étnico de *“mujer, familia, género y generación”*; hecho que, de no corregirse, a todas luces configura escenarios de desigualdad, discriminación y exclusión para las mujeres étnicas.

De otra parte, con base en las reflexiones internas de los procesos organizativos de los pueblos, especialmente en la agenda de exigibilidad, la Comisión Étnica ajustó aspectos trascendentales como las vocerías políticas en paridad y se discutieron los aspectos temáticos en lenguaje inclusivo desde y hacia el escenario de la implementación del acuerdo final de paz. En materia de los PDET, se ha insistido en el enfoque de mujer, familia y generación; y el marco de la IEANPE se planteó que las mujeres víctimas tengan atención y acompañamiento psicosocial para la recuperación emocional de acuerdo con la línea de atención diferenciada a mujeres y pueblos étnicos.

Finalmente, las mujeres a través de la vocería política y la IEANPE han puesto en conocimiento público que la interlocución con el Gobierno nacional no es fluida y limita la posibilidad de un seguimiento intersectorial; por consiguiente, tiende a reproducir la invisibilización y exclusión hacia las mujeres étnicas.

## 1.5. Fases de la Implementación

En la implementación se distinguen las siguientes tres fases:

Ilustración 9. Fases de la Implementación.



A continuación, se expone liminalmente el desarrollo de las dos primeras fases de implementación; dado que aún no hay aproximación al desarrollo de la tercera fase, no será tratada en este documento.

### 1.5.1. Fase Primera

La primera fase desarrolla el diseño institucional, la implementación normativa y la formulación de políticas. Las gestiones para la implementación del Acuerdo Final de Paz, demandaron un trabajo interinstitucional aproximado de dos (2) años de gestión pública. Durante este período, las instituciones estatales generaron cambios sustanciales para llevar a cabo procesos de coordinación y articulación, esto es, corresponsabilidad en la implementación: el mandato desde la Presidencia de la República en el marco del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia<sup>13</sup> celebrado el 03 de noviembre de 2017, determinó las responsabilidades del ejecutivo en proponer e impulsar las acciones de implementación; y determinó la acción conjunta del Ejecutivo y el Congreso de la República en el escenario legislativo, para la aprobación de los marcos normativos del proceso de implementación. Por su parte, la Corte Constitucional se obligó frente al control jurídico, en perspectiva de salvaguardar la Constitución Política de Colombia.

El inicio de las acciones legislativas en materia de implementación del Acuerdo de Paz significó para las organizaciones continuar con el proceso de exigibilidad, demandando la importancia de garantizar la integralidad respecto del cumplimiento del enfoque étnico durante el proceso de sanción, en no menos de los siguientes cuatro marcos normativos sancionados en su mayor parte durante 2017:



Ilustración 10. Actos Legislativos.

Los cambios interinstitucionales viabilizaron la aplicación de las normas y leyes para la implementación, así como, los parámetros de interpretación, y la configuración de un SIVJNR, sobre el cual se han realizado acciones organizativas desde la Comisión Étnica, con objeto de integrar el enfoque étnico; incluso yendo a formular y preparar un Proyecto de Ley, denominado “Sombrilla” por los pueblos étnicos, para introducir mayor alcance al enfoque étnico en perspectiva de subsanar garantías normativas susceptibles al conjunto normas sancionadas durante el mecanismo de vía rápida.

### 1.5.2. Fase Segunda

Desde las ramas del poder Legislativo y Ejecutivo, introdujeron a los pueblos étnicos en el escenario legislativo especial de la vía rápida denominado el FastTrack, por medio de cual se dio viabilidad a las facultades presidenciales de formular y sancionar leyes (Decretos Ley) en un marco temporal de 180 días. Esta fase, representó la puesta en marcha de mecanismos adoptados como conjunto de leyes y decretos ley para la implementación. Se aprobaron por parte del Congreso de la República, once (11) leyes entre las cuales hay cinco (5) Actos Legislativos. Igualmente, el Presidente de la República en el marco de las facultades extraordinarias sancionó treinta y seis (36) Decretos Ley y sesenta (60) Decretos; todas las anteriores, constituyen medidas administrativas relacionadas con la implementación.

La Misión de Verificación de la Organización de Naciones Unidas – ONU, señaló que el alcance de modificación legislativa en el proceso de implementación, tenía 107 leyes y decretos<sup>14</sup>. Ante la magnitud legislativa, el gobierno

determinó que por lo menos diez y seis (16) normas requerían surtir el derecho fundamental a la CPLI, pero tal consideración no se respetó. Durante este proceso legislativo el derecho fundamental a la CPLI fue marginal, debido a que el 90% de los proyectos de Ley no respetaron el derecho fundamental de los pueblos étnicos. En el caso específico de los pueblos NARP solo se surtió la CPLI del Proyecto de la Ley Estatutaria de la Jurisdicción Especial para la Paz. A pesar de la vulneración a este derecho fundamental de los pueblos étnicos, en el marco del Control Constitucional por parte de la Corte, cada uno de los proyectos de ley tuvo pronunciamiento favorable. Con respecto a esta situación, para los pueblos indígenas se alcanzó a trazar una ruta jurídica desde la Mesa Permanente de Concertación – MPC; para el caso afrodescendiente se obtuvieron algunas discusiones en el Espacio Nacional de Consulta Previa y la Alta Instancia Étnica. Tal tratamiento permitió que en la MPC se presentaran seis (6) Proyectos de Ley:

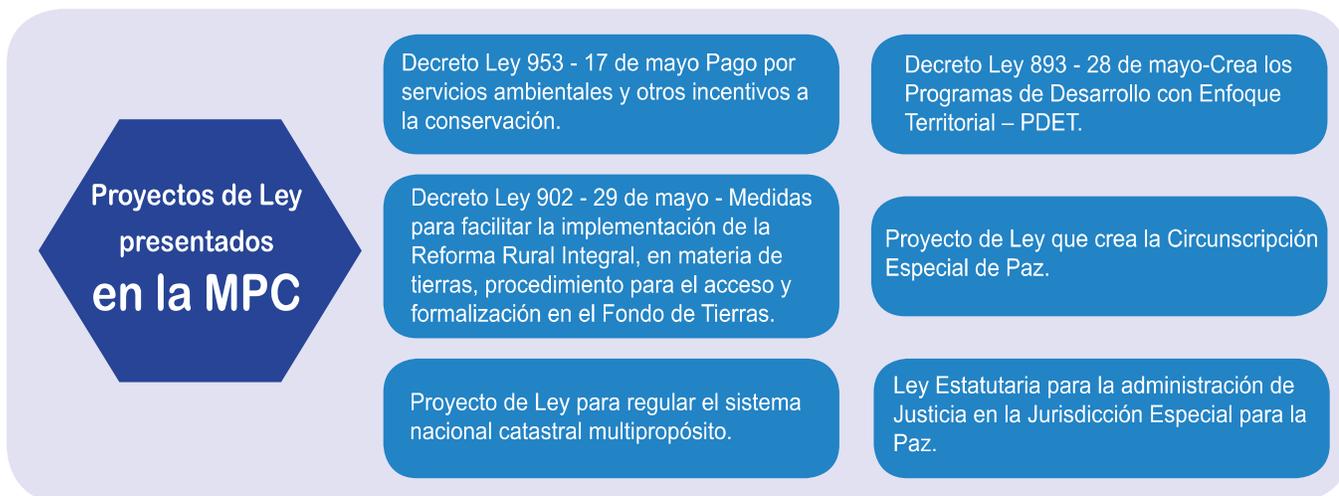


Ilustración 11. Proyectos de Ley presentados a la MPC.

De los seis (6) proyectos, cinco (5) fueron protocolizados con pueblos indígenas, todos ellos alcanzaron salvaguardas y proposiciones de los derechos territoriales étnicos, también contenidos en Capítulo Étnico. Asimismo, se logró un plan para la protección reforzada de los pueblos indígenas, que están en riesgo de extinción física y cultural y los que cuentan con planes de salvaguarda, que se encuentran por fuera de las zonas priorizadas en el Acuerdo de Paz. Se logró también la inclusión de planes de acción inmediata en las áreas no municipalizadas y otras altamente afectadas por el conflicto armado, en concordancia con los planes de vida y planes de salvaguarda de dichos pueblos y comunidades<sup>35</sup>. De otro lado, los pueblos NARP manifestaron que hubo dificultades en la interlocución debido a la falta de concertación de la Ruta Metodológica entre los y las representantes del Espacio de Consulta Previa Afrodescendiente<sup>16</sup>; resaltaron que esta situación es sistemática para los pueblos NARP a nivel nacional, en detrimento de su participación y efectiva representatividad, lo que ha sido denominado por los estos pueblos como un “apartheid legislativo”. Lo anterior, pese a las determinaciones de la Corte Constitucional en las sentencias T- 823 de 2012 y T- 576 de 2014, en las cuales el tribunal constitucional ordena resolver y superar la situación jurídica y le brinda al Gobierno Nacional las orientaciones para salvaguardar los derechos para la población étnica.

El balance que se puede hacer a Diciembre de 2018 con respecto a cada uno de los derechos comprometidos como parte integral del Acuerdo Final de Paz (aterrizado en un conjunto de políticas sectoriales, mediante planes y programas que deben seguir el criterio de racionalidad de las políticas públicas, especialmente formulados, ejecutados y revisados) alcanza a dar cuenta de una implementación parcial con grandes aceros de orden general y grandes debilidades específicas frente a los compromisos de orden territorial. Básicamente, el Gobierno Nacional ha concentrado sus esfuerzos en la retórica de los servicios sociales, más no de la implementación específica. **Cabe reconocer que existen transformaciones institucionales de avance específico durante los años 2017 y 2018: se crean las agencias especializadas orientadas por el Ministerio para el Posconflicto, el cual termina por ser suprimido mediante Decreto 179 sancionado en Febrero de 2019; en el curso de las acciones de reingeniería institucional del nuevo gobierno.**

El balance parcial nos permite señalar que el proceso institucional, marcado por un conjunto de reformas, ha permitido cambios sustanciales que permiten integrar al lenguaje de los y las funcionarios públicos el marco de los compromisos del Acuerdo Final de Paz, en los cuales las organizaciones étnicas han reiterado los criterios que deben abordarse en Colombia a la luz de las salvaguardas y principios específicos; como constituyen el derecho de participación y consulta previa, la no regresividad, la objeción cultural y el enfoque diferencial de género y generación en el diseño institucional e inicio de la implementación. En la revisión expedita de lo acordado, las expectativas de las organizaciones persisten y al tratarse de los derechos de sujetos de especial protección en Colombia, la Corte Constitucional fijó criterios de racionalidad en la observancia de los derechos, que constituyen elementos sustanciales para observar la continuidad de la deuda histórica del Estado colombiano frente a los pueblos étnicos.



**#FuerzaEtnica**  
**#MingaporlaVida**  
**#EIPuebloNoseRindeCarajo**

# 2ª PARTE

**Compromisos étnicos  
en el Acuerdo de Paz y estado de avance**

## Punto 1. Reforma Rural Integral - RRI

La *Reforma Rural Integral - RRI* corresponde al punto uno (1) del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, la implementación adecuada de los contenidos de este punto, son claves en la reivindicación histórica de los pueblos étnicos en Colombia; dado que involucra un enfoque territorial y diferencial, para la pervivencia y permanencia de los pueblos indígenas y afrodescendientes en los territorios, bajo condiciones de buen vivir y dignidad humana.

Las instituciones responsables de la implementación del Punto Uno del Acuerdo son: Agencia Nacional de Tierras – ANT, Banco Agrario, Jurisdicción Agraria, Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS, Autoridad Reguladora Catastral, Agencia de Renovación del Territorio – ART, Ministerio de Educación Nacional – MEN, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT, los gobiernos departamentales y municipales, entre otras.

El propósito de los compromisos es establecer garantías para los pueblos y las futuras generaciones en la transmisión de los conocimientos ancestrales y la reproducción de la cultura; frente a las amenazas históricas y actuales de exterminio cultural y físico generadas por el conflicto armado, que se manifiestan a través de amenazas y asesinatos selectivos de líderes comunitarios y autoridades representativas; mediante el despojo de territorios, hostigamientos, confinamientos forzados y reclutamientos forzados. Estos, entre otros factores, se encuentran también contenidos en los Autos 004 y 005 de 2009 de la Corte Constitucional, en el marco de superación del estado de cosas inconstitucionales de la sentencia T-025/04.

Por tal razón, en el Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz se incluyó el reconocimiento de la victimización por “condiciones históricas de injusticia, producto del colonialismo, la esclavización, la exclusión y el haber sido desposeídos de sus tierras, territorios y recursos”; y la creación de una realidad desproporcionada por el conflicto armado interno.

Asimismo, este capítulo involucró el enfoque transversal étnico, de género, mujer, familia y generación y el principio de no regresividad, especialmente en lo relacionado con los derechos colectivos sobre tierras, territorios y recursos, que implica el reconocimiento de las prácticas territoriales ancestrales, el derecho a la restitución y fortalecimiento de la territorialidad, los mecanismos vigentes para la protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados habitados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente.

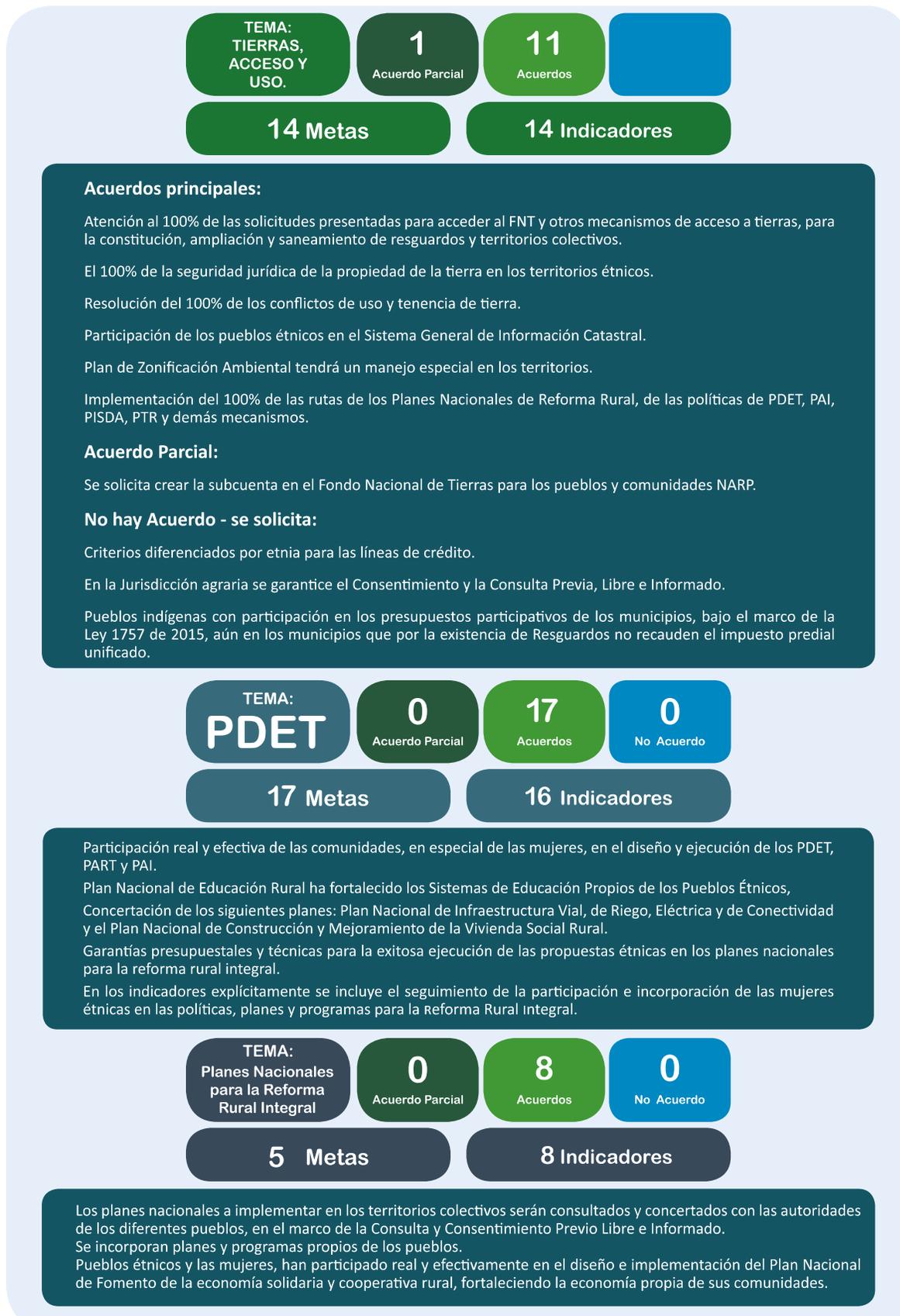
A continuación, se muestran los puntos fundamentales contenidos en el Capítulo Étnico para la implementación de los Acuerdos de Paz:



Ilustración 12. Temas contenidos en el Capítulo Étnico.

El PMI para el punto uno del Acuerdo de Paz denominado “Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral”, involucró treinta y seis (36) metas y treinta y ocho (38) indicadores étnicos a alcanzarse en el periodo 2017 – 2028. De las metas e indicadores propuestos por el equipo étnico, fueron acordados 36, dos tuvieron acuerdo parcial, y cuatro no tuvieron acuerdo, como se evidencia en la siguiente tabla:

Tabla 1. Plan Marco de Implementación acuerdos del capítulo primero.



Como se evidencia en el anterior cuadro, el punto uno del Acuerdo incorporó los temas de: acceso a tierras, implementación de los PDET, implementación de los PATR, concertación de planes de acción inmediata para las comunidades y pueblos indígenas que se encuentran en riesgo de extinción física y cultural, participación en el Sistema Nacional Catastral Multipropósito, acceso al Fondo Nacional de Tierras – FNT, reconocimiento y fortalecimiento de las instancias y mecanismos propios para la resolución de conflictos de uso y tenencia de la tierra, y la no inclusión de los territorios de los pueblos étnicos en el Plan Nacional de Zonificación Ambiental.



Ilustración 13. Temas prioritarios étnicos contenidos en el Plan Marco de Implementación.

En este sentido, la implementación de la RRI debe garantizar la perspectiva étnica y cultural, las condiciones jurídicas vigentes de la propiedad colectiva, los mecanismos para la protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente. Además de la integralidad de la territorialidad y sus dimensiones culturales y espirituales, la protección reforzada a los pueblos en riesgo de extinción y sus planes de salvaguardia. Lo anterior, permite evidenciar que los pueblos étnicos a través de los procesos organizativos territoriales y nacionales, han logrado con esfuerzo consolidar en el Capítulo Étnico los derechos étnico territoriales desde la visión ancestral y tradicional, los sentidos del uso, la protección y la conservación de los territorios, con las plenas condiciones jurídicas en materia de propiedad colectiva, para el acceso a la tierra, el FNT, los PDET, y los Planes Nacionales para la RRI.

### 1.1. Acceso a Tierras y el Fondo Nacional de Tierras



Ilustración 14. Acceso a Tierras y el Fondo Nacional de Tierra.

Como se mencionó, el Capítulo Étnico garantiza que los pueblos étnicos sean tenidos en cuenta de las medidas acordadas de acceso a tierras, sin detrimento de los derechos colectivos adquiridos. La adjudicación de predios y procedimientos de formalización tienen como propósito la constitución, creación, saneamiento, ampliación, titulación, demarcación, restitución y resolución de conflictos de uso y tenencia de las tierras, con base a la función ecológica de la propiedad y las formas propias y ancestrales de relacionamiento con el territorio.

De igual manera, el PMI incorporó 4 metas y 12 indicadores a ser alcanzados en el período 2018 – 2019, vinculadas con la resolución de las solicitudes de constitución, ampliación, saneamiento, reestructuración, clarificación, delimitación, medidas de protección y titulación colectiva, acceso al Fondo Nacional de Tierras, y la resolución de conflictos de uso y tenencia de la tierra. A continuación, se muestran las metas e indicadores comprometidas por el Estado colombiano en estos temas:

Tabla 2. Metas e Indicadores en Acceso a Tierras.

Meta	Indicador
A 2027 el 100% de las solicitudes de constitución, ampliación, saneamiento, reestructuración, clarificación, delimitación, medidas de protección y titulación colectiva radicadas a 2017, se han resuelto efectivamente y con actos administrativos expedidos.	<p>Porcentaje de resguardos indígenas constituidos, ampliados y saneados, y títulos colectivos expedidos.</p> <p>Normatividad aplicable para la constitución, ampliación, saneamiento, reestructuración, clarificación, delimitación, medidas de protección y titulación colectiva, ajustada y expedida.</p> <p>Porcentaje de territorios indígenas ancestrales y/o tradicionales con medidas de protección para su delimitación o demarcación</p> <p>Porcentaje de hectáreas solicitadas a 2017 que han sido formalizadas.</p>
A 2029 los pueblos étnicos han accedido equitativamente al goce efectivo de sus derechos territoriales en el marco del fondo de tierras en términos del goce y uso del territorio y sus necesidades, mediante la constitución, creación, ampliación, saneamiento y titulación de resguardos, territorios de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y el acceso a tierras con pertinencia cultural para el pueblo Rrom.	<p>Porcentaje de las solicitudes priorizadas de constitución, ampliación, saneamiento, reestructuración, clarificación, delimitación y medidas de protección resueltas efectivamente con cargo al Fondo de Tierras.</p> <p>Porcentaje de hectáreas del Fondo de Tierras entregadas formalmente a los pueblos y comunidades NARP para la titulación colectiva.</p> <p>Porcentaje de las solicitudes priorizadas de titulación colectiva resueltas efectivamente con cargo al Fondo de Tierras.</p> <p>Proyecto de Ley de tierras, consultado y concertado, presentado para modificar el artículo asociado al Fondo de Tierras e incluir una subcuenta específica de acceso para comunidades NARP.</p> <p>Porcentaje de implementación del programa con enfoque diferencial étnico, dirigido a todas las familias pertenecientes al Pueblo Rrom para el acceso y formalización de tierra.</p> <p>Porcentaje de hectáreas del Fondo de Tierras entregadas para la constitución, ampliación y saneamiento de los resguardos de los pueblos indígenas.</p>
El 100% de los conflictos de uso y tenencia de la tierra se resuelven en equidad, concertadamente y generando condiciones de convivencia y paz entre pueblos y comunidades garantizando la integridad territorial y cultural de los pueblos y comunidades.	Reconocimiento y fortalecimiento de las instancias y mecanismos propios para la resolución de conflictos de uso y tenencia de la tierra.

Durante las últimas dos décadas el proceso de exigibilidad y alcance del reconocimiento territorial ha permitido la protección y titulación de tierras colectivas para los pueblos indígenas y afrodescendientes, dichas estimaciones se consignan en el diagnóstico del PMI; los derechos territoriales para pueblos indígenas constituyen 34 millones de hectáreas (el 29.8%) del territorio nacional para 102 pueblos indígenas de los cuales 776 comunidades que cuentan con su respectivo gobierno o autoridad propia. La Comisión Nacional de Territorios Indígenas – CNTI señala que se han priorizado 47 solicitudes de constitución de resguardos con un área aproximada de 4.630 Ha; 16 solicitudes de ampliación de resguardo con área aproximada de 1.130 Ha, y dos solicitudes de saneamiento territorial con área aproximada de 304,72 hectáreas. Constituye importancia que el Primer Informe de Seguimiento realizado por la Organización Estados Iberoamericanos, el cual fue presentado al Congreso de la República en julio de 2018, determina que a la fecha se encuentran más de 700 solicitudes de constitución, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas estancadas en la Agencia Nacional de Tierras-ANT.

Se ha precisado además, que con los derechos adquiridos para la titulación territorial de afrodescendientes se logró la titulación de 5.762. 081 Ha, a través de 207 títulos colectivos. Este proceso de titulación colectiva si bien representa 5% de todo el territorio nacional, tuvo dificultades en las barreras institucionales y en la fórmula de aplicación definida por la Ley 70 de 1993, habida cuenta de concentrar la titulación en baldíos y no en las otras formas contempladas como por ejemplo los bienes provenientes de las extinciones de dominio, compra de tierras, o entidades de derecho público como las universidades. Cabe mencionar que las organizaciones que constituyen el CONPA, señalan que el proceso de adjudicación y salvaguarda jurídica tiene el reto de asegurar más de 1 millón de Has. Entre los desafíos del proceso de titulación territorial del pueblo NARP, se han trabajado otras estimaciones que aportan al proceso. Por un lado el Observatorio de Territorios Étnicos y Campesinos de la Universidad Javeriana, en el marco de la alianza con la Coalición de la Iniciativa para los Derechos y los Recursos – RRI-, y de otro el Proceso de Comunidades Negras –PCN–, con 271 solicitudes de constitución de territorios colectivos. Por su parte la ANT no ha realizado una estimación total de las hectáreas pese a que cuantifica las solicitudes en 286. Es fundamental reiterar que la ausencia de seguridad jurídica territorial expone aún más a factores de vulnerabilidad a estos pueblos, quienes por la falta de la titulación colectiva de sus territorios ancestrales y tradicionales, sufren amenazas y victimización por factores de violencia, militarización y políticas económicas del sector minero - energético, entre otras dinámicas.



Ilustración 15. Situación actual de las solicitudes étnicas en la Agencia Nacional de Tierras.

Ilustración 16. Presupuesto de los Programas de Legalización de Tierras. Fuente: Informe al congreso sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del plan plurianual de inversiones. Unidad para el Posconflicto - Contraloría General de la República. Bogotá. Junio de 2018.



En la Audiencia Étnica “Avances en la Implementación del Capítulo Étnico en los Acuerdos de Paz”, convocada por la Procuraduría General de la Nación el 2 de agosto de 2018, en el marco de los diálogos impulsados por la IEANPE<sup>17</sup>, la ANT informó que en lo corrido del año 2018, para los pueblos indígenas se han aprobado tres (3) casos de ampliación; se encuentran en proceso tan solo 17 acuerdos de constitución; y únicamente se ha registrado un título en la oficina de instrumentos públicos para finalizar el proceso, y de constitución tres (3) procesos. En relación con comunidades afrodescendientes en la vigencia 2018, se ha avanzado tan solo en ocho (8) resoluciones de titulación colectiva y, de estas, tres (3) se encuentran en la oficina jurídica. Así, estas cifras reflejan también de los procesos en curso, que no cubren las necesidades reales frente al número de solicitudes de reconocimiento del derecho territorial, algunas radicadas hace más de una década por las comunidades.

En el análisis étnico sobre esta situación, se evidencia una gran debilidad institucional, presentada por obstáculos en los procedimientos administrativos y normativos, así como la ausencia de una asignación presupuestal adecuada y oportuna, para la puesta en marcha de los requerimientos de los pueblos ante la ANT.

Por otro lado, la Contraloría General de la República, determinó que el presupuesto para dotación de tierras a comunidades étnicas ha disminuido un 17% -en promedio- entre 2015 y 2018<sup>18</sup> como se evidencia en la siguiente gráfica (ver ilustración 16); esta situación genera fuertes preocupaciones, ya que de la dotación depende en gran medida la implementación del Punto 1 del Acuerdo Final de Paz.

Así mismo, es pertinente resaltar que el Acuerdo incluye la creación de mecanismos de concertación y diálogo social entre el gobierno y las comunidades indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras, y otras comunidades, en territorios donde conviven diferentes etnias y culturas, y las empresas del sector privado que adelanten su actividad económica en los territorios rurales. Al respecto, se evidencian retrasos para la puesta en marcha de los mecanismos institucionales que deben atender para la articulación con los pueblos étnicos. Frente a este caso, el Instituto Kroc en su *Segundo Informe* señala que aún está pendiente, la institucionalización de espacios que promuevan la implementación entre la ANT y la *Comisión Nacional de Territorio Indígena - CNTI*, para el diálogo de mecanismos de resolución de conflictos territoriales interétnicos que prevé el Decreto Ley 902 de 2017.<sup>19</sup>

En la Audiencia Étnica se presentó un balance en relación con los procesos de gestión y administración desde la ANT; señala la Dirección de Asuntos Étnicos de dicha entidad, que el presupuesto asignado para Pueblos Indígenas y afrodescendientes en el año 2018 fue por 33.363 millones de pesos, de los cuales 21.800 millones son recursos con disponibilidad de fondos, 7.095 millones son recursos que no tienen fondos y 4.468 millones son recursos del postconflicto. Se indicó que los 21.800 millones se distribuyen, así: una parte para la titulación de territorios, y 4.468 millones para focalización de los PDET<sup>20</sup>. Para las comunidades es evidente que dichos recursos resultan ser insuficientes para resolver el número de solicitudes represadas por más de una década.

El Fondo Nacional de Tierras – FNT, fue creado mediante el Decreto 902 de 2017 bajo la dirección de la ANT, este fondo especial opera como una cuenta sin personería jurídica, con una subcuenta de tierras para dotación exclusiva a comunidades indígenas, que incluye dos fuentes:

- recursos monetarios destinados a la constitución, creación, saneamiento, ampliación, titulación, demarcación y resolución de conflictos de uso y tenencia, y
- predios de extinción de dominio colindantes con áreas de resguardos o demandados que no generen
- conflictos territoriales.

Es de gran relevancia resaltar que existe una diferencia sustancial de carácter institucional para el abordaje de los derechos étnicos en el contexto del Fast Track, el cual conduce a una circunstancia en materia de disposiciones institucionales que marginó al pueblo afrodescendiente al constatar que el FNT no creó una subcuenta para comunidades afrodescendientes. No obstante el Gobierno de Colombia continúa presentando a la comunidad internacional ciertos avances detallando que el FNT alcanzó procesos de legalización por más de 1,5 millones Has., de los cuales 650.000 fueron entregadas a grupos étnicos, datos que merecen ser objetos de examen por parte de las organizaciones étnicas que constituyen la Comisión Étnica de Paz<sup>21</sup>.

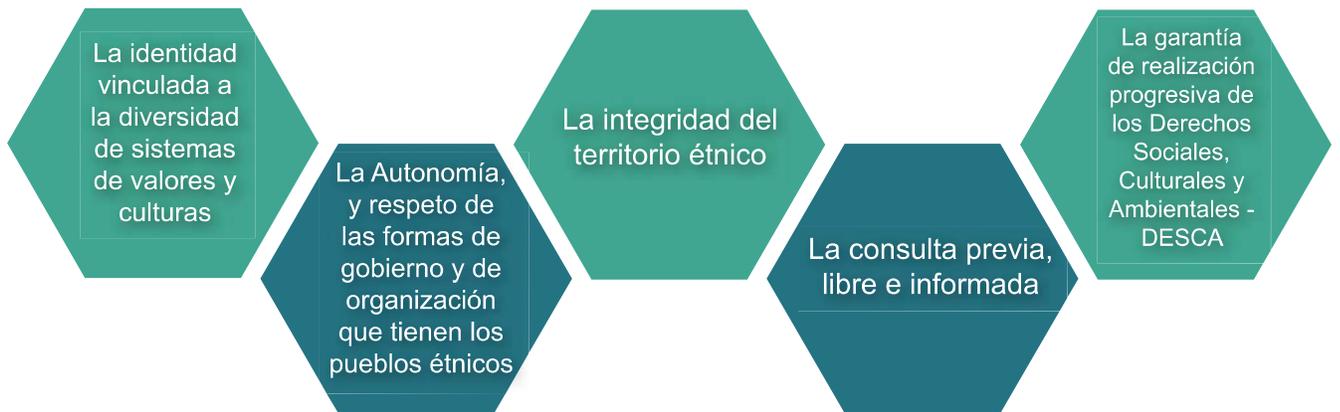
## 1.2. Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET

Los PDET resultan ser la estrategia que promoverá la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y procurarán el relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad; la Agencia de Renovación del Territorio – ART es la responsable de la construcción e implementación de los programas.

El Capítulo étnico determina como objetivo la protección de la diversidad y visibilizar la afectación profunda y diferencial que los pueblos y comunidades étnicas han sufrido con ocasión de la crisis humanitaria ocasionada por el conflicto armado interno. Dicha afectación se refiere al riesgo de exterminio físico y cultural, la destrucción de las estructuras sociales propias, la vulneración de los derechos territoriales y la acentuación de prácticas de discriminación basadas en el prejuicios étnicos.

En este sentido, el Capítulo étnico incluyó salvaguardas para garantizar la participación cualificada de las comunidades étnicas en la construcción de la paz territorial, a través de la estrategia de planificación del PDET, como se señalan en la siguiente figura:

Ilustración 17. Salvaguardas establecidas en el Capítulo Étnico.



El PMI acordado con el Estado en el año 2017, incluyó la implementación étnica de los PDETs y PATR en una meta y 5 indicadores para el periodo de tiempo 2017 – 2026, como se evidencia en la siguiente tabla:

Tabla 3. Implementación étnica de los PDETs y PATR. 5 indicadores para 2017-2026. Elaboración propia.

Meta	Indicador
A 2027 el 100% de los PDET, PATR que se implementen en territorios, pueblos y comunidades indígenas, negros, afrocolombianos, raizales, palenqueros y Rom son concertados, consultados, diseñados, formulados, ejecutados y en seguimiento, con las autoridades étnico-territoriales acorde con los planes de vida, etnodesarrollo, manejo ambiental, ordenamiento territorial y sus equivalentes en el maco reparador del enfoque étnico, racial, de mujer, familia, género y generación.	Porcentaje de PDET y PATR concertados, consultados, diseñados, formulados, ejecutados y en seguimiento con las autoridades étnico-territoriales acorde con los planes de vida, etnodesarrollo, manejo ambiental, ordenamiento territorial y sus equivalentes en el maco reparador del enfoque étnico, racial, de mujer, familia, género y generación.
	Porcentaje de PATR que incluyen planes de vida, etnodesarrollo, manejo ambiental, ordenamiento territorial o sus equivalentes, implementados.
	Porcentaje de medidas, programas y proyectos de los PATR que desarrolla los planes de vida, etnodesarrollo, manejo ambiental, ordenamiento territorial o sus equivalentes, implementados.
	Porcentaje de medidas específicas, programas y proyectos diseñados, formulados, en implementación y seguimiento con mujeres de pueblos indígenas, NARP y Rom.
	Porcentaje de PATR formulados y en implementación con participación efectiva de organizaciones de mujeres NARP.

Fueron cuatro los criterios establecidos para la priorización de las zonas PDET en el país:



Ilustración 18. Criterios para la Priorización, Fuente: Pazografía: Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. Corporación Colombia Forjando Paz.

La información de la ART, determina que hay presencia étnica en 159 municipios de los 170 priorizados para la construcción de los PDETs y los Planes de Acción para la Transformación Regional –PATR; en el caso de pueblos indígenas se identifican 452 Resguardos y más de 600 cabildos, en el pueblo negro, afrodescendiente, raizal y palenquero se registran 307 Títulos Colectivos y más de 500 Consejos Comunitarios<sup>22</sup>, en las subregiones que a continuación se señalan:



Ilustración 19. Cuatro escenarios para la identificación de subregiones. Elaboración propia.



Ilustración 20. 170 Municipios priorizados en 16 programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET. Fuente: Pazografía: Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET. Corporación Colombia Forjando Paz.

El Decreto 893 de 2017, en el artículo 14 parágrafo 1, establece el Mecanismo Especial de Consulta –MEC, como garantía de participación efectiva de los pueblos y comunidades étnicas en el diseño, la formulación, la ejecución y el seguimiento del Plan de Acción para la Transformación Regional -PATR, y para la implementación del PDET en las 16 subregiones. El MEC se centra en la definición concertada de una ruta por parte de los pueblos étnicos para llevar a cabo su proceso de participación y planificación del territorio. Dicha participación debe producirse en las instancias locales y regionales, de acuerdo con las formas propias y autónomas definidas por cada comunidad y sus autoridades. El MEC fue declarado exequible por la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-730 de 2017.

**Nota Aclaratoria:** La Corte Constitucional en la Sentencia C-730 de 2017 estableció que el MEC no sustituye la Consulta Previa libre e informada, pues este es un derecho fundamental que las comunidades étnicas pueden ejercer si alguna acción, iniciativa o proyecto resultante del PATR afecta su territorio. En resumen, la finalidad del MEC es garantizar el derecho fundamental a la participación de los grupos étnicos respetando sus usos, costumbres y derecho propio, lo cual es un elemento central para la construcción de una paz estable y duradera con enfoque territorial.

**El MEC se desarrolla en tres (3) fases:**

Socialización, primer momento en el que se informa sobre los acuerdos establecidos en el Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz, se expone la Ruta PDET a nivel veredal, municipal y subregional. Se expone el Decreto Ley 893 de 2017 en referencia a lo normado en temas étnicos. En esta fase se indaga sobre las expectativas y propuestas de los grupos étnicos con sus instrumentos propios de planeación.

Mesas técnicas, es el segundo momento para definir el número de procesos étnicos de planeación participativa que se llevarán a cabo por municipio. En esta fase se define la ruta metodológica para la planeación participativa y se elige el desarrollo del proceso (pilares o líneas de estrategias étnicas determinadas por el Decreto Ley).

Acuerdo, corresponde a la tercera fase, se fija el acta de concertación para suscribir los compromisos surgidos en la mesa técnica, se establece un cronograma y el plan de trabajo que permite el desarrollo metodológico del proceso PDET a partir de lo concertado.

La ART a junio de 2018 presentaba el 95% de avance en el estado de concertaciones con los pueblos étnicos, 68 era el número de los procesos étnicos por concertar, con cinco sujetos étnicos, así se exponía:

*Tabla 4. Estado de avance de concertaciones con los pueblos étnicos. Fuente: Presentación - Estado de avance de las concertaciones PDET enfoque étnico. Agencia de Renovación del Territorio. Junio 2018*

Sujetos Étnicos		Procesos Étnicos	
Concertados	106	Concertados	1111
Por Concertar	5	Por Concertar	68
<b>Total</b>	<b>111</b>	<b>Total</b>	<b>1179</b>

Como resultado de las concertaciones étnicas, a junio se identifican tres subregiones en estado de inicio, la Cuenca del Caguán y Piedemonte Caquetense, Chocó, y la Sierra Nevada. Putumayo y Macarena – Guaviare son dos subregiones que se encuentran en proceso de concertación. Las tres subregiones en estado de finalización son Pacífico y Frontera Nariñense, Catatumbo y Urabá Antioqueño. Las demás siete subregiones en estado completo son Alto Patía- Norte del Cauca, Arauca, Sur de Bolívar, Montes de María, Sur de Córdoba, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, y el Sur de Tolima.

Tabla 5. Estado de Avances en Concertación PDET. Fuente: Presentación - Estado de avance de las concertaciones PDET enfoque étnico. Agencia de Renovación del Territorio. Junio 2018.

Subregión	Rutas Concertadas	Estado de la Ruta
Alto Patía - Norte del Cauca	31	Completa
Arauca	2	Completa
Pacífico y Frontera Nariñense	6	Finalizado
Sur de Bolívar	3	Completa
Catatumbo (3)	3	Finalizando
Putumayo	6	En proceso
Montes de María	18	Completa
Sur de Córdoba	8	Completa
Sierra Nevada (3)	6	Iniciando
Macarena - Guaviare	4	En proceso
Chocó	2	Iniciando
Pacífico Medio	7	En proceso
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	10	Completa
Urabá Antioqueño	6	Finalizando
Sur del Tolima	8	Completa
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño (3)	1	Iniciando

Desde la perspectiva de la Comisión Étnica los procesos de concertación tienen diferentes dinámicas territoriales e incluso algunas pasan por la capacidad de las organizaciones étnicas territoriales que pueden exigir adaptaciones metodológicas, lo cual representa un desafío constante para los pueblos étnicos. A continuación, se brindan algunos elementos de análisis del proceso de concertación étnica por subregiones:

Tabla 6. Observaciones a los Procesos de Concertación PDET. Fuente: Información propia de la Comisión Étnica. Octubre 2018.

Subregión	Observaciones en el proceso de concertación étnica Aspectos positivos – negativos – oportunidades - riesgos
Alto Patía- Norte del Cauca	Son nueve las organizaciones étnicas sujetas a la concertación: Consejo Regional Indígena del Cauca – CRIC (19 procesos); Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca- ACONC (32 procesos); Asociación CORPOAFRO (26 procesos); Consejo Mayor para el desarrollo integral de Comunidades Negras de la Cordillera Occidental de Nariño – COPDICONC (5 procesos); Cabildo Páez de Corinto (1 proceso), Concertación Santander de Quilichao (1 proceso), Concertación municipio Canoas (1 proceso), Asociación Cabildos Indígenas del Norte del Cauca-ACIN (37 procesos). Al valorar la terminación de la fase de comunitaria de la construcción de PDET desde la perspectiva de los procesos organizativos de pueblos indígenas en el CRIC y afrodescendientes en ACONC, existen un cumulo de carencias relacionadas con la dilación y bajo alcance de la formulación al tenor de las limitaciones que expresan una diferencia en la visión de desarrollo territorial, la relación cultural, la preservación de las dinámicas autónomas, y el respeto por el derecho al desarrollo propio. Adicionalmente, se establece que las garantías de seguridad y protección como fundamento de la supervivencia es el primer factor de garantía que debe involucrarse. Se prevé que durante los días 10 y 11 de diciembre de 2018, se retomen mesas preparatorias para la firma de PATR.
Arauca	Son nueve las organizaciones étnicas sujetas a la concertación: ASOCATA y ASCATIDAR (23 procesos), y los Pueblos Afrocolombianos de Arauca (6 procesos). Según reporte de la ART la concertación con las organizaciones étnicas, permitió establecer la ruta de gestión para la construcción participativa en las regiones PDET de Arauca, y Sur de Bolívar. Especialmente se resalta que los pueblos étnicos tuvieron una participación activa, lo que posibilitó alcanzar la formulación del PATR.

<p><b>Pacífico y Frontera Nariñense</b></p>	<p>Son seis las organizaciones étnicas sujetas a la concertación: Cabildo Mayor Awá de Ricaurte – CAMAWARI (14 procesos), Unidad Indígena Del Pueblo Awá – UNIPA (25 procesos), Asociación De Cabildos Indígenas Eperara Siapidaara De Nariño – ACIESNA (9 procesos), Red De Consejos Comunitarios Del Pacífico Sur – RECOMPAS (15 procesos), Asociación de Organizaciones Étnicas Territoriales de Nariño – ASOCOETNAR (46 procesos), Consejos Unidos De Magúí (3 procesos). Ya se finalizó la fase comunitaria y veredal para la construcción de los PDET con las autoridades y comunidades étnicas en las regiones Pacífico y Frontera Nariñense. Sin embargo, la ART afirma que persisten graves riesgos para consolidar la ruta de implementación con plenas garantías para los procesos organizativos y comunitarios, generados por los problemas de seguridad en los territorios de la Subregión del Telembí y Tumaco en Nariño. Las zonas mencionadas anteriormente, se encuentran en situación de emergencia, provocadas por las disputas territoriales entre grupos armados emergentes. Pese a las dificultades territoriales, existe disposición de los procesos étnicos para el impulso de las medidas que permitan afrontar las graves circunstancias territoriales impuestas por la economía del narcotráfico en esta región estratégica. Se estima que a diciembre 31 de 2018 se habría firmado este PATR.</p>
<p><b>Sur de Bolívar</b></p>	<p>Son tres los consejos comunitarios en concertación con un proceso cada uno: Consejo Comunitario de Comunidades Negras Casimira Alrincón Amelá, Consejo Comunitario de comunidades Negras de Caño Bodegas, y el Consejo Comunitario Ernesto Mañara. Especialmente con la participación de los procesos organizativos, la ruta de gestión para la formulación vinculó factores ligados al establecimiento de un conjunto de metas e iniciativas territoriales, así como integró las medidas de políticas atendiendo las lecciones aprendidas, de la presencia empresarial en el territorio y del orden privado frente a procesos de emprendimiento exógeno.</p>
<p><b>Catatumbo (3)</b></p>	<p>“... Afirma la Agencia de Renovación Territorial el diseño la herramienta de caracterización de los planes territoriales, la cual busca identificar las posibilidades de articulación y armonización de las visiones y proyectos de los planes territoriales y teniendo en cuenta que los importantes objetivos se relacionan con la relevancia; primero, identificar la vinculación de grupos diferenciales en el proceso de planeación territorial. “Segundo, sobre el reconocimiento de esquemas de gobernanza y seguimiento existente en los planes territoriales, así como la necesidad de identificar los niveles de fortalecimiento territorial en materia de planificación de cada territorio. Especialmente, la presencia de la organización étnica sujeta a la concertación del Pueblo Indígena Barí (2 procesos), hace menester que el establecimiento de la ruta crítica de la implementación territorial vincule la movilización y respaldo en virtud de los protocolos de concertación y consulta previa que las comunidades han definido”.</p>
<p><b>Putumayo</b></p>	<p>Son seis las organizaciones étnicas sujetas a la concertación: Asociación KWE´SX KSXAW (33 procesos), Organización Zonal Indígena del Putumayo- OZIP (11 procesos), ACIPAP (39 procesos), Asociación KIPARA - Pueblo Embera (11 procesos), Mesa Permanente del Pueblo Cofan (11 procesos), FEDECAP (67 procesos). La ART constató la participación de las organizaciones étnicas; se ha corroborado que las metodologías de trabajo mantuvieron una adecuación territorial y de pertinencia para apalancar el diálogo intercultural, en respeto de las dinámicas de construcción territorial para cada uno de los pueblos étnicos en base a sus estructuras organizativas propias, indígenas y afrodescendientes.</p>
<p><b>Montes de María</b></p>	<p>Son 18 las organizaciones étnicas sujetas a la concertación: Consejos Comunitarios de María La Baja (10 procesos), Asociación de Cabildos Indígenas del municipio de San Onofre y los Cabildos Menores (6 procesos), Comunidades Indígenas Zenú de Tolú Viejo (14 procesos). Con tres procesos se encuentran el Resguardo Indígena Zenú de San Andrés de Sotavento y los Cabildos Indígenas de Galapa, Vilut, y San Jorge de Amalgra. Con dos procesos se encuentran el Cabildo Mayor Indígena Zenú, Nuevo Porvenir de Retiro y Cabildo Menor Zenú de La Pista; y el Consejo Comunitario Eladio Ariza de San Cristóbal y Consejo Comunitario Santo Madero. Con un proceso cada uno se encuentran: Cabildo Indígena Zenú de Zambrano, Cabildo Indígena Zenú Cunaypa, Consejo Comunitario Berruguitas, Cabildo de la Comunidad de Gambote del Pueblo Indígena Zenú con asentamiento en San Cayetano, Cabildo Indígena Chale, Cabildo Indígena Morroy, Cabildo Indígena Paloquemao, Consejos Comunitarios de San Onofre, y los Consejos Comunitarios Tolú Viejo. Desde la perspectiva de la ART constituye un proceso finalizado en la fase de caracterización de las herramientas de planes que integran especialmente los planes de vida, salvaguardas y etnodesarrollo. Es fundamental señalar que las organizaciones de la Comisión Étnica de Paz y los Derechos Territoriales, ha valorado la importancia de lograr avances a través de suscripción del PATR vinculando componentes de los planes de desarrollo propio de los pueblos étnicos, pero existe la necesidad de clarificar la diferencia entre los planes, no solo por la naturaleza de los mismos, sino por los alcances y competencias en relación a los mandatos y los procesos de gerencias administrativa que implican.</p>
<p><b>Sur de Córdoba</b></p>	<p>Son ocho las organizaciones étnicas sujetas a la concertación: CCCN San José de Uré y sus organizaciones de base (4 procesos), Autoridades étnicas del Resguardo Zenú del Alto San Jorge (3 procesos). Los nombrados a continuación cada uno tiene un proceso: Resguardo Embera Katío Cañaveral, Cabildo DOCHAMA, Autoridades étnicas del pueblo Embera Katío del Alto Sinú, Cabildo veredal cocuelo, Cabildo veredal Zenú Las Minas, y CONCOARAPIOS. Los procesos de construcción fueron acelerados y con dificultades metodológicas, lo que no permitió un proceso con garantías de participación y que integrara los mandatos del enfoque étnico.</p>

<p><b>Sierra Nevada (3)</b></p>	<p>Son seis las organizaciones étnicas sujetas a la concertación: Consejo Territorial de Cabildos Sierra Nevada de Santa Marta y Resguardo wayuu Mayablangloma (18 procesos), Pueblo Afrocolombiano del César (11 procesos), Asociación de Cabildos Indígenas Yukpa (8 procesos), Consejos Comunitarios Valledupar (Guacoeche, Río Garupal y Valencia - 1 proceso), Consejo Comunitario Fundación- Pueblo Afrocolombiano Magdalena (2 procesos), y el Pueblo Ete Naka (2 procesos). Se propuso una ruta diferente desde las autoridades étnicas para alcanzar un diálogo conducente a un pacto étnico en perspectiva de un diálogo intercultural. Este proceso aplicó la necesidad de que se adoptara un enfoque diferencial que demarcara el proceso étnico de los acuerdos municipales. No obstante, se presentaron las valoraciones y acercamientos a los procesos que agencian la productividad agrícola en la región.</p>
<p><b>Macarena – Guaviare</b></p>	<p>Son siete las organizaciones étnicas sujetas a la concertación: Mesa de concertación departamental del Meta (20 procesos), Asocrigua II (15 procesos), Asopamurimajsa (4 procesos), Asotramig (8 procesos), Asomaucowot (2 procesos), Lamak Marulla (11 procesos), Mauro Muno (13 procesos). La construcción de este pacto ha avanzado de manera participativa en su etapa de caracterización regional, en cada uno de los instrumentos de planeación subregional y comunitarios.</p>
<p><b>Chocó</b></p>	<p>Las organizaciones étnicas sujetas a la concertación son el Foro Interétnico Solidaridad Chocó (72 procesos), y los Resguardos Indígenas (50 procesos), en el caso indígena se solicitó el apoyo de la Mesa Permanente de Concertación – MPC. Aún no es clara la puesta en marcha de un proceso de socialización, dado que la construcción se realizó en tiempo record y con procedimientos exprés. Desde Acadesan se señala que la priorización de los municipios y comunidades representa una oportunidad que combina diversas expectativas para las comunidades en materia de desarrollo y cambio territorial. A partir del proceso institucional se ha desarrollado un complejo diálogo institucional que ha involucrado a las entidades territoriales y las comunidades rurales en lo corrido de la ruta de gestión comprometida entre la ART. Como resultado del diálogo se alcanzaron acuerdos territoriales y posteriormente Pactos Municipales con las comunidades del San Juan, en este escenario se unificaron las propuestas entre pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes. En una convocatoria amplia el 19 de septiembre de 2018, se firmó el Plan de Acción para la Transformación Territorial – PATR, con participación de las comunidades y las instituciones gubernamentales, especialmente con el liderazgo de la ART y la Gobernación del Departamento del Chocó. Las debilidades existentes en el proceso pasan por la desconexión territorial entre las entidades responsables y las comunidades, posterior a suscribir el PATR. Aún persisten dificultades para la integración del proceso étnico, dada la manifiesta ausencia de participación de la Organización Indígena del Chocó – OIC.</p>
<p><b>Pacífico Medio</b></p>	<p>Son ocho las organizaciones étnicas sujetas a la concertación: Asociación de Consejos Comunitarios de Timbiquí (7 procesos), OZBESCAC-CRIC (10 procesos), ASOCONSEJOS (5 procesos), Consejo Comunitario Cuenca Río Naya (1 proceso), ASCIVA (7 procesos), Consejos comunitarios PCN (8 procesos), FECOVA (30 procesos), Consejos Comunitarios independientes (3 procesos) Después del proceso territorial en el que se recorrieron los procesos de planeación comunitarios a nivel rural, el cruce de los planes y empadronamiento de las iniciativas colectivas queda pendiente la realización del Pacto Municipal y Regional. Una de las dificultades manifiestas por organizaciones que vienen participando del proceso, determinan las limitaciones financieras para sostener la intervención institucional. Las informaciones reseñan que la ART se encuentra en el proceso de contratación para retomar el proceso.</p>
<p><b>Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño</b></p>	<p>Son diez las organizaciones étnicas sujetas a la concertación: La Organización Indígena de Antioquia – OIA (42 procesos), y los Consejos Comunitarios de los siguientes municipios: Zaragoza (13 procesos), El Bagre (14 procesos), Caucasia (21 procesos), Cáceres (9 procesos), Nechí (6 procesos), Segovia (3 procesos) y Taraza, Remedios y Anorí cada uno con dos procesos. Con la culminación de los Pactos Municipales el 29 de agosto de 2018, se procedió al impulso de las mesas preparatorias para la sanción y firma del PATR (Plan de Acción para la Transformación Regional. Presidencia de la República– ART. 2018. Ver file:///C:/Users/DELL/Desktop/ONIC/PATR%20-%20URABA%20ANTIOQUENO%20(1).pdf) el 14 de septiembre de 2018. El documento público detalla los procesos regionales y las metodologías de trabajo lideradas por cada uno de los procesos indígenas y afrodescendientes, se resalta para éste la importancia que tiene la política regional, que busca vincular la visión y perspectiva diferencial de los pueblos étnicos.</p>
<p><b>Urabá Antioqueño</b></p>	<p>Son siete las organizaciones étnicas sujetas a la concertación: La Organización Indígena de Antioquia – OIA (22 procesos), y los Consejos Comunitarios, cada uno con un proceso son: Río Jiguamiandó, Los Mangos, Los Manatíes, Bocas del Atrato y Leoncito, Bocas del Río Turbo, Puerto Girón. Son grandes las expectativas que generó la firma de este PATR, el trabajo se desarrolló en múltiples mesas de trabajo que desde el 12 de septiembre de 2018 asumieron el desafío de articular las propuestas que relacionan las prioridades en materia de reactivación económica y productividad regional.</p>
<p><b>Sur de Tolima</b></p>	<p>Son ocho las organizaciones étnicas sujetas a la concertación: Ruta del Chile (14 procesos), Mesa permanente de concertación de Ataco (8 procesos). Las organizaciones enunciadas a continuación tienen un proceso cada uno, Resguardo Las Mercedes, Comunidad Nasa Barbacoas, Resguardo Nasa Gaitana, AFRORÍO, AFROATACO, Kumpania gitana de Chaparral. Los procesos de construcción fueron acelerados y con dificultades metodológicas que no permitieron un proceso que brindara garantías de participación y que particularmente integrara los mandatos del enfoque étnico.</p>

### Cuenca del Caguán y Piedemonte Caquet-ño (3)

La organización étnica sujeta a la concertación es la Mesa de Concertación Departamental del Caquetá con 53 procesos. Es una de las regiones con menores avances en sus fases de preparación, cabe señalar que se ha superado la fase de adopción del Pacto Municipal, según reporte de la ART, han participado más de 15 mil personas. Durante el mes de noviembre de 2018 se superaría la fase de consolidación municipal posibilitando avanzar en la proyección de largo plazo además de constituir espacio de escucha en el que se valora el trabajo de las mujeres y el liderazgo de las mujeres indígenas que caracterizan en el proceso como una oportunidad.

La implementación del punto 1.2. relativo a la construcción de PDET tiene avances sustanciales en las acciones del Estado con relación a la determinación de criterios y áreas territoriales además de la seguridad jurídica de las medidas a través del diseño institucional y normativo.

Los PDET ponen en marcha un ejercicio de construcción participativa con un orden progresivo mayor al 62% (al constatar la suscripción de 10 de los 16 PDET), y presentan dificultades territoriales en razón de los riesgos a la integridad física de las comunidades por las continuas confrontaciones armadas de distintos actores en busca de control territorial. Por un lado, los funcionarios públicos en la obligación de asumir su rol y de otro, los riesgos para el liderazgo y autoridades propias, así como las limitaciones financieras para el desarrollo de los procesos concertados en la ruta de construcción. La movilización de las comunidades e instituciones regionales tal como señala la ART es masiva y diversa, con características socioculturales apropiadas para configurar un conjunto de medidas adecuadas sobre programas y proyectos que expresan capacidad y experiencia en procesos de priorización. Constituye un desafío central para la ART, después de un proceso de concurrencia territorial, vincular un diálogo interinstitucional sostenido nación-territorio en perspectiva de ejecutar los proyectos que constituyen compromisos de Colombia con dichas regiones priorizadas y focalizadas con ocasión de los daños del conflicto. Sin duda alguna existe la necesidad de poner en marcha un escenario de comunicación que permita a las comunidades mantener viva y activa la conexión con los compromisos suscritos en esta política territorial; si bien los Planes de Acción para la Transformación Regional – PART son constitutivos del Acuerdo Final de Paz, con la llegada del nuevo gobierno de Colombia estos han empezado a tener otra denominación desde las instituciones del estado y sus fuentes oficiales de divulgación. Las denominaciones distintas a aquellas que han interiorizado las regiones pueden constituir barreras y obstáculos que se traducen en desgaste de los valiosos esfuerzos que ponen los activos sociales y colectivos en el escenario regional.

## Aprendizajes

La ART desestimó inicialmente la relevancia del tema étnico en la construcción de los PDET, por lo que generó:

- Invisibilización de la línea de trabajo étnico en el organigrama institucional.
- Ausencia de acciones específicas desde la dimensión étnica integral en el Plan de Acción Institucional (2018).
- Ausencia de documento final, aprobado y socializado, sobre la implementación del Mecanismo Especial de Consulta con Grupos Étnicos
- Ausencia de herramientas metodológicas adecuadas (construidas en conjunto y de carácter étnico) para el diálogo en los núcleos Veredales.
- Pocos funcionarios con responsabilidades sobre el tema étnico; debilidad en la estructura y la capacidad instalada del estado para atender esta necesidad.

## Retos

- Continúa la tensión entre las dinámicas territoriales y las dinámicas nacionales. Por lo tanto, se requiere de una mayor coordinación interinstitucional y un mayor flujo de información entre todos los actores involucrados en los diferentes niveles de participación.
- Se identifican reportes de incumplimiento y desconocimiento de la ruta especial para la concertación de los PDET acordada entre la ART y IEANPE a nivel territorial. Frente a esta situación es pertinente ajustar las rutas y generar procesos de capacitación especializada en lo étnico a los funcionarios de la ART tanto a nivel nacional como territorial.
- El Ministerio del Interior, competente para el tema étnico, no ha acompañado el ejercicio participativo de construcción de los PDET, pese a su experticia en el tema étnico. Es pertinente el ajuste de agendas entre la ART y el Ministerio para que inicie el acompañamiento de los pasos a seguir en los PDET.

- De otro lado, se evidencia una fuerte desarticulación entre las diferentes entidades y programas del Estado, caso de ello es la duplicidad de reuniones convocadas por parte de la institucionalidad, lo cual hace difícil la participación efectiva de las comunidades. Por lo tanto, es necesario establecer un plan de acción que permita la articulación institucional.
- Para las comunidades, la metodología aplicada no permite abordar problemas estructurales del territorio como la tenencia de la tierra y la oposición a los proyectos mineroenergéticos, entre otros, ya que únicamente se discute sobre los 8 pilares establecidos. Lo anterior ha generado un desgaste de los procesos comunitarios, por lo cual se considera relevante que los PDET incluyan indicadores adecuados, pertinentes, claros y medibles, que presenten resultados de impacto social y calidad de vida de las comunidades.

### 1.3. Reforma a la Ley 160 de 1994

El Proyecto de Ley 03 de 2018 que pretende reformar la Ley 160 de 1994, más reconocida como la “Ley de Tierras”, es considerado por los pueblos étnicos como una de las propuestas más desfavorables y lesivas que se han presentado en los últimos tiempos en el país. Las organizaciones que conforman la Comisión Étnica también han considerado que este proyecto de Ley contradice el Acuerdo de Paz pactado en La Habana, ya que resulta regresivo en cuanto los derechos territoriales de los pueblos, situación que vulnera el Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz, dado que este determina el principio de “No Regresividad” reconocido en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

La propuesta de este proyecto de Ley, lejos de representar retoques técnicos al funcionamiento operativo de la Ley 160 para articularse al espíritu del Acuerdo de Paz, presenta la intención de transformar la política de tierras rurales, hacia una reforma para satisfacer los requerimientos del neo-extractivismo por encima de un ordenamiento social y ambiental del territorio. A continuación, se presentan los temas más relevantes de esta reforma que afectaría de manera definitiva los territorios colectivos:

- Profundiza las medidas regresivas respecto a la equidad para el acceso a tierras rurales, en menoscabo de los territorios solicitados para el reconocimiento legal por parte de los pueblos étnicos; Favorece la acumulación de tierras por parte de agentes económicos, en detrimento de las solicitudes de titulación colectiva;
- Reafirma la visión extractivista sobre los recursos de la naturaleza, muchos de ellos se desarrollan en territorios de pueblos indígenas y afrodescendientes;
- Otorga prelación sobre los usos productivos “eficientes” de la tierra, frente a los catalogados como “usos agropecuarios ineficientes”, los cultivos de los pueblos étnicos pueden llegar a ser considerados bajo éste último concepto;
- Elimina la adjudicación excepcional, y en su lugar se propone la regularización por confianza legítima, escenario que abre la puerta para legalizar ocupaciones de baldíos por parte de personas que no son sujetos de reforma a título gratuito y parcialmente gratuito, algunas de las tierras consideradas “baldías” son de posesión ancestral de los pueblos étnicos;
- Abre la posibilidad de la transferencia del título de propiedad sobre grandes extensiones de baldíos para los sujetos a título oneroso, de igual manera algunos de los procesos de solicitud de titulación se encuentran en zonas consideradas como “baldías”;
- Consolida las Zidres y los proyectos asociativos con derechos de uso, como el instrumento por excelencia para la transformación y el desarrollo del campo en las regiones PDET; pero ya se había mencionado que gran parte de las regiones PDET se encuentran territorios étnicos.

El proyecto fue radicado por el gobierno de Juan Manuel Santos el 20 de julio del año en curso, antes de dar término al período presidencial, ante el Congreso de la República. El proyecto de Ley fue presentado sin haber surtido el trámite para garantizar el derecho fundamental a la *Consulta y Consentimiento Previo, Libre e Informado*, lo cual generó fuertes preocupaciones para los procesos organizativos de los pueblos indígenas y afrodescendientes. Como se mencionó con anterioridad, este proyecto vincula modificaciones normativas que en el largo plazo afectan los pueblos en relación derechos territoriales y el desarrollo propio, contenido en los planes de vida y etnodesarrollo, que se consideran son las condiciones materiales para vivir bien.

Frente a esta situación, las organizaciones étnicas en un comunicado realizado el 01 de octubre de 2018<sup>23</sup>.

respecto al proyecto de ley, manifiestan que vulnera los derechos de los pueblos étnicos a la Consulta Previa y al Consentimiento Previo Libre e Informado. En el caso de los pueblos indígenas tal como señala la manifestación pública y una demanda interpuesta ante el Tribunal de Cundinamarca; “en octubre de 2017 el gobierno socializó la intención de consultar esta iniciativa con la Mesa Permanente de Concertación de los Pueblos y Organizaciones Indígenas, pero la ruta de trabajo pactada que apenas comenzó a desarrollarse en febrero de este año fue incumplida: se desatendieron los criterios de la Consulta Previa establecidos por la Corte Constitucional y la jurisprudencia internacional, toda vez que tanto el espacio técnico como el de protocolización fueron levantados unilateral y arbitrariamente por el Gobierno Nacional, con flagrante violación al debido proceso, silenciando la voz de los pueblos indígenas, vulnerando derechos fundamentales”.

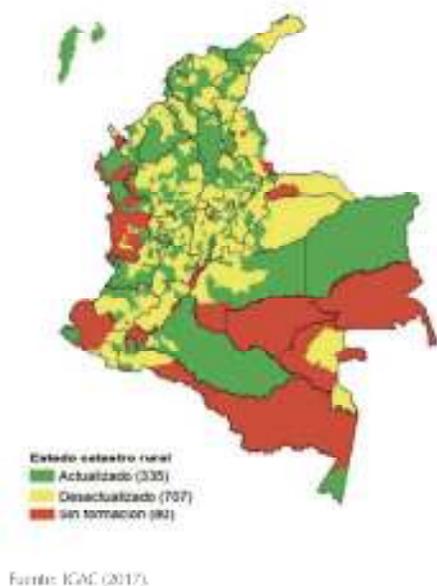
También, en el caso del pueblo afrodescendiente el Gobierno nacional presentó la iniciativa al Espacio Nacional de Consulta Previa, pero luego de la revisión y propuestas metodológicas para su abordaje territorial no se acogió por parte del Gobierno Nacional la proposición realizada en la fase temporal Fast Track.

El primero de octubre, organizaciones indígenas y afrodescendientes interpusieron tutela contra el Proyecto de Ley 03 de 2018 que modifica la ley de tierras, el argumento principal fue la falta de *Consulta y al Consentimiento Previo, Libre e Informado* a los pueblos indígenas y a los pueblos negros, raizales, palenqueros y Rom; la solicitud hecha al gobierno nacional es el retiro del proyecto de ley, que limita este derecho fundamental.

## 1.4. Sistema Catastral Multipropósito

De acuerdo con el documento Conpes 3859 del 23 de septiembre de 2016: “Política para la Adopción e Implementación de un catastro multipropósito rural-urbano”, en Colombia el 28% del territorio no tiene formación catastral y el 63,9% del territorio ya formado tiene catastros desactualizados. De igual manera, según datos del IGAC, un 79% de los municipios históricamente más afectados por el conflicto armado son, a su vez, municipios sin información catastral básica. Por otro lado, el documento de política en cuestión, plantea que las zonas urbanas y rurales sin formación catastral se encuentran localizadas en 60 municipios y áreas no municipalizadas principalmente en el Chocó, Amazonas, Vaupés, Guanía y Nariño. Estas regiones albergan el 81% de los resguardos indígenas del país, territorios colectivos de comunidades negras y áreas de protección ambiental del país<sup>24</sup>, de aquí la relevancia del catastro para las comunidades y pueblos étnicos de Colombia.

Mapa 1. Estado del catastro rural, 2017



En el punto 1 del Acuerdo de Paz: “Reforma Rural Integral” en su acápite sobre “Acceso y Uso. Tierras Improductivas. Formalización de la Propiedades. Frontera Agrícola y producción de zonas de reserva” se plantea como uno de los puntos prioritarios la actualización del sistema catastral en el país. Lo anterior, con miras a propiciar el uso adecuado de la tierra, promover el desarrollo agrario integral, incrementar el recaudo efectivo de los municipios y la inversión social, estimular la desconcentración de la propiedad rural improductiva y regularizar de manera transparente la propiedad de la tierra en Colombia, entre otros.

Para lograr estos objetivos, en el acuerdo de paz el Gobierno se planteó poner en marcha: Un Sistema General de Información Catastral integral multipropósito; prestar apoyo técnico, administrativo y financiero a los municipios que requieran de la actualización catastral; garantías de participación ciudadana para velar por la transparencia; un sistema para facilitar la liquidación, el cobro y el recaudo efectivo del impuesto predial por parte de los municipios; normativa de fijación de tarifas del impuesto predial

progresivo para los municipios; incentivos para los municipios para que adopten exenciones al impuesto predial para pequeños productores y para las personas beneficiarias de programas de acceso cuando sea necesario entre otras medidas. Así mismo, en el Plan Marco de Implementación se incluyen medidas e indicadores específicos para la actualización y modernización del sistema catastral multipropósito. Se presentan a continuación las estrategias y productos asociadas al catastro multipropósito con indicadores y metas trazadoras específicas para pueblos y comunidades étnicas a 2026:

Tabla 7. Catastro Multipropósito – Indicadores y Metas.

Estrategia	Producto	Meta trazadora	Indicador
1.1.2. Uso del suelo y gestión catastral (multipropósito)	Catastro Multipropósito formado, actualizado y operando.	A 2027 los pueblos étnicos participan real y efectivamente en el diseño, gestión y puesta en marcha del Sistema Nacional Catastral Multipropósito en sus propios territorios y su territorialidad.	Porcentaje de instrumentos de formación, capacitación, registro, caracterización, asistencia e inscripción del Sistema Nacional Catastral Multipropósito con la variable Rrom, indígena y NARP
1.1.2. Uso del suelo y gestión catastral (multipropósito)	Catastro Multipropósito formado, actualizado y operando		Guía metodológica con los criterios para la implementación del proceso de gestión catastral multipropósito que se establezca en la Ley que regula la materia para los territorios de las comunidades y pueblos NARP, construida por un equipo técnico definido por las organizaciones nacionales NARP de carácter nacional, el cual tendrá una composición máxima de 10 personas.
1.1.2. Uso del suelo y gestión catastral (multipropósito)	Catastro Multipropósito formado, actualizado y operando		El 100% de los pueblos y comunidades indígenas, NARP y Rrom han participado de forma real y efectiva en el diseño y uso del módulo étnico del Sistema Único Nacional de Información Catastral Multipropósito a implementarse en sus territorios

Según información proporcionada por funcionarios del gobierno, a la fecha se han implementado proyectos piloto para la implementación del catastro multipropósito en algunos municipios del país y actualmente el Gobierno Nacional se encuentra revisando los resultados de estos pilotos con miras a hacer los ajustes correspondientes al modelo. Así mismo, el Gobierno Nacional se encuentra trabajando en la elaboración de borradores de las guías metodológicas, tanto para pueblos indígenas como para las comunidades afrodescendientes con los criterios para la implementación del proceso de gestión catastral multipropósito.

Cabe señalar que en la actualidad están en preparación dos créditos, que hacen parte del Programa denominado: “Fortalecimiento de la Gestión Catastral Multipropósito” del Banco Mundial (P162594) y del Banco Interamericano de Desarrollo (CO-L1164), por un valor de 100 y 50 millones de dólares respectivamente. Por último, es importante mencionar que aún está pendiente por ser aprobada en el Congreso, la Ley que regula el sistema catastral en el país. Pese a que se presentó un Proyecto de Ley sobre el particular, en varias ocasiones por el Gobierno Santos, en ninguna de las oportunidades se tuvo éxito.

## Punto 2. Participación Política: Apertura Democrática para construir la paz.

El punto dos (2) del Acuerdo incluye la ampliación democrática, la participación y la toma de decisiones de la sociedad colombiana, como aspectos fundamentales para la construcción de la paz en el país. En este punto se propone, el fortalecimiento de las organizaciones y movimientos sociales, y el robustecimiento de los espacios de participación ciudadana para la incidencia y la efectividad en la democracia.

En referencia a este punto del Acuerdo, el capítulo étnico establece garantizar la participación plena y efectiva, de los representantes de las autoridades étnicas y sus organizaciones representativas en las diferentes instancias creadas en el marco de la implementación del Acuerdo Final y en las instancias de planeación participativa.

Asimismo, incluye adoptar las medidas suficientes para garantizar la inclusión de candidatos de los pueblos étnicos en las listas de las Circunscripciones Territoriales Especiales de Paz - CTEP, cuando su Circunscripción coincida con sus territorios.

El PMI para el punto dos del Acuerdo de Paz, involucró 21 indicadores étnicos a alcanzarse en el periodo 2017 – 2029. De las metas e indicadores propuestos por el equipo étnico, fueron acordados 16 y 5 no tuvieron acuerdo, como se evidencia en la siguiente tabla:

Tabla 8. Participación Política de Pueblos Étnicos, Metas, Indicadores y Observaciones.

Temas	Metas	Indicadores	Resultados	Observaciones
Despliegue preventivo de seguridad (para líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y defensores y defensoras de derechos humanos).	1	1	1 Acuerdo	A 2027 los pueblos étnicos de Colombia participan real y efectivamente con garantías políticas, jurídicas y de seguridad de sus integrantes, comunidades, organizaciones de base y movimientos políticos, en los procesos locales, regionales y nacionales de participación ciudadana, política y consulta previa; contribuyendo así a la construcción de una cultura democrática, incluyente interétnica e intercultural. El Sistema de Alertas Tempranas – SAT, deberá incorporar el enfoque étnico, territorial, diferencial y de género.
Mecanismos democráticos de participación ciudadana	14	14	9 Acuerdos 5 No Acuerdos	Acuerdos más relevantes: Participación real y efectiva en instancias locales, regionales y nacionales. CPLI para ajustes normativos, relacionados con las garantías y promoción de la participación ciudadana. Espacios propios en medios de comunicación comunitarios institucionales y regionales. Participación en el Consejo Nacional para la Reconciliación y la Convivencia No Acuerdos o puntos más álgidos Concertación de los ajustes normativos en los Consejos Territoriales de Planeación Creación y promoción de veedurías y observatorios de transparencia propios para los territorios étnicos Protocolos de relacionamiento y protección de las personas étnicas reincorporadas.
Medidas efectivas para promover una mayor participación	6	6	No Acuerdos	Territorios étnicos cuentan con condiciones para ejercer el derecho al voto. Implementación de estrategias y programas de formación y fortalecimiento de su cultura política y derechos humanos. Promoción de la participación y liderazgo de la mujer étnica en la política Fortalecimiento de organizaciones y expresiones étnico territoriales para hacer parte de los ejercicio de elección de las Circunscripciones Transitorias para la PAZ.

Como puede evidenciarse en la tabla anterior, en esta parte del acuerdo se vinculan metas e indicadores para medir las garantías de participación ciudadana, política y consulta previa; contribuyendo así a la construcción de una cultura democrática, incluyente, interétnica e intercultural desde las comunidades, organizaciones de base y movimientos políticos. El Acuerdo incorpora los siguientes temas:

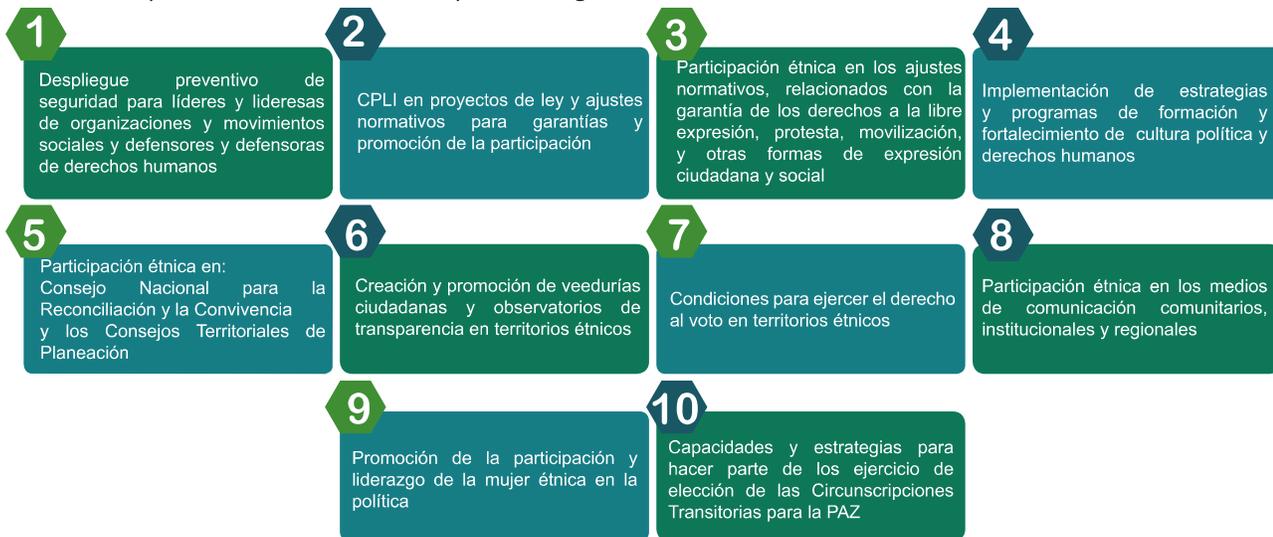


Ilustración 22. Participación Política en Relación con los Pueblos Étnicos. Elaboración propia.

La institucionalidad responsable de la implementación de este punto corresponde a: Presidencia de la República– Oficina del Alto Comisionado para la Paz y Consejería Presidencial de Seguridad-, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio del Interior, Ministerio de Tecnologías de la Información y la Comunicación, Departamento Administrativo de la Función Pública, Registraduría Nacional del Estado Civil, Ministerio Público, las entidades territoriales y las demás entidades competentes concertadas con los pueblos étnicos.

## Punto 3. Fin del Conflicto.

El punto tres (3) del Acuerdo establece las medidas para el cese al fuego que incluyó la dejación de armas y la implementación de Zonas Veredales de Normalización Transitorias – ZVNT; las garantías de seguridad y la incorporación a la vida civil. El Capítulo Étnico en este punto del Acuerdo, incorpora la perspectiva étnica y cultural. Así como garantiza el fortalecimiento de los *sistemas de seguridad propios de los pueblos étnicos*, reconocidos a nivel nacional e internacional como la Guardia indígena y la Guardia cimarrona. Es fundamental el hecho de desescalar el conflicto y los nuevos procesos de reinserción de alzados en armas como los hechos de reacomodación de actores armados en los teatros de operación del conflicto. Es de carácter central para este informe, tener en cuenta que en las últimas dos décadas el conflicto armado incrementó sus impactos en todo el territorio nacional entregando como consecuencia ocho millones setecientos mil (8.700.000) personas víctimas del desplazamiento forzado. Según el Registro Único de Víctimas del Estado; del total de víctimas de población desplazada, 783 mil personas son afrodescendientes, es decir el 9%; y la cifra de indígenas desplazados asciende a 211.000 personas, es decir al 2%. Así, es imprescindible reconocer que la declaración del Estado de Cosas Inconstitucionales por parte de la Corte Constitucional a través de la Sentencia T 025 de 2004, permitió profundizar lectura detallada de los impactos territoriales en su seguimiento, pero especialmente permitió adelantar análisis diferenciados sobre los impactos a los pueblos étnicos. El auto 004 y 005 de 2009 de seguimiento de indígenas y afrodescendientes respectivamente permitió constatar no solo los impactos sino el nivel de desconocimiento e indeterminados daños en relación con las situaciones por las que atraviesan millones de personas en Colombia. El análisis que ordena la Corte Constitucional a partir de múltiples encuestas realizadas por organizaciones de la sociedad civil estiman que las víctimas afrodescendientes serían cerca del 22% del total de las víctimas y el 4% indígenas<sup>25</sup>. También, es menester señalar que las organizaciones afrodescendientes e indígenas, resguardos y consejos comunitarios mantuvieron procesos de resistencias basados en la construcción de paz y sostenidos en los valores culturales, especialmente, procesos ligados a la supervivencia como actores neutrales en medio del conflicto. El PMI para el punto tres (3) del Acuerdo de Paz, incorporó 10 indicadores étnicos a alcanzarse en el periodo 2017 – 2027. De las metas e indicadores propuestos por el equipo étnico, fueron acordados 9 y 1 no tuvo acuerdo, como se evidencia en la siguiente tabla:

Tabla 9. Fin del Conflicto, Metas y Observaciones desde la Perspectiva Étnica.

Temas	Metas	Indicadores	Resultados	Observaciones
Pueblos étnicos cuentan con planes y rutas específicas propios de reincorporación y retorno de excombatientes	1	1	1 Acuerdo	Diseño concertado y definido en los planes propios de reincorporación y retorno de las personas étnicas excombatientes, con procesos armónicos de restablecimiento de lazos familiares, comunitarios y culturales.
Garantías de Seguridad	9	9	8 Acuerdos 1 No Acuerdo	Acuerdos Mecanismos diferenciales en el Sistema de Seguridad y Protección que garanticen la protección integral y reforzada de los pueblos étnicos Fortalecimiento de las formas propias de protección como son: la guardia indígena, cimarrona, la kriss romani, entre otras. Resolución de las afectaciones causadas en contra de los pueblos étnicos, las comunidades y las mujeres por parte de organizaciones criminales y sus redes de apoyo. Apoyo técnico y financiero para el fortalecimiento de los mecanismos y medios propios de denuncia de los pueblos étnicos. Sistema de protección, autoprotección y cuidado de las comunidades, pueblos y territorios étnicos. Implementación de programas comunitarios de paz y convivencia en territorios étnicos. No Acuerdo Creación de un programa especial para pueblos étnicos, que asigne un porcentaje de recursos del Sistema General de Participación y el Sistema general de Regalías a comunidades, pueblos y territorios étnicos

### 3.1. Zonas Veredales de Normalización Transitorias - ZVTN

Frente a los temas de seguridad, conflictos territoriales y pueblos étnicos en relación a las ZVTN, una buena parte fueron integradas en territorios étnicos en todo el país; en la actualidad se han configurado en Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación – ETCR, sobre todo, aquellos ubicados en los territorios del Pacífico colombiano, reconocidos como territorios étnicos en San Andrés de Tumaco- Nariño, Guapi, Suarez y Argelia – Cauca, Pradera y Buenaventura – Valle, Bajo Atrato, Quibdó, el Carmen y Bahía Solano – Chocó. De otro lado, Cumaribo Vichada y San José del Guaviare, Puesto Asís Putumayo, etc.

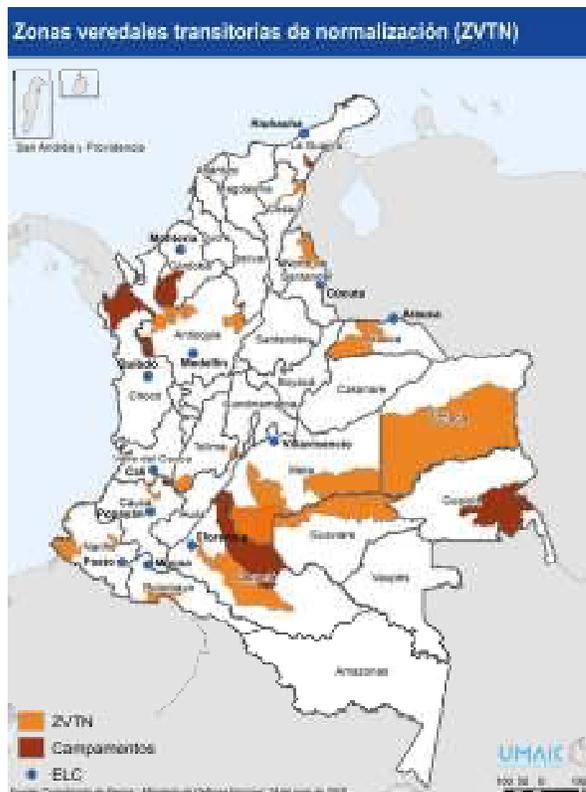


Ilustración 23. Zonas veredales transitorias de normalización (ZVTN). Fuente: Ministerio de Defensa. Comunicado de prensa. Junio 2016.

**Al momento de decidir la localización de las ZVTN y Puntos Transitorios de Normalización - PTN y su posterior construcción, no se tuvo en cuenta las comunidades indígenas y afrodescendientes** que se situaban en algunos de los territorios, lo que generó conflictos y resistencias de estas comunidades, esta situación se presentó principalmente en el departamento del Cauca.

La Defensoría del Pueblo en su *Informe Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación - Reincorporación para la paz*<sup>26</sup> precisa que las ZVTN y ETCR se encuentran en gran parte de los territorios étnicos, e identifica los siguientes problemas:

No se ha desarrollado el Plan marco de implementación del Capítulo Étnico,  
 Hay desconocimiento de la consulta previa y las formas tradicionales de participación,  
 Ausencia pedagogía para la paz,  
 Falta de acompañamiento en metodologías de reincorporación de excombatientes a sus comunidades étnicas originarias, y  
 Desconocimiento de las guardias indígenas y cimarronas como autoridades legítimas.

Adicionalmente, entre las dificultades evidentes en estos espacios, se encuentran las tensiones entre resguardos y la Fuerza Pública de algunos territorios colindantes a los ETCR, frente al incumplimiento del componente étnico del Acuerdo Final de Paz, en lo relacionado con el fortalecimiento de estrategias tradicionales de protección en los territorios.

A continuación, se mencionan algunos de los conflictos identificados en las ZVTN / ETCR:

Tabla 10. Algunos conflictos identificados en las ZVTN/ETCR. Fuente: elaboración propia.

ZVTN / ETCR	Conflicto
Tierralta, Vereda de Gallo- Córdoba	Se evidencia tensión entre la población Indígena del pueblo Embera Katío del Alto Sinú y los excombatientes de las FARC - EP.
Buenos Aires, Vereda el Ceral /Robles- Cauca	La comunidad prevé un incremento del riesgo para sus líderes y también para la población por cuenta de la minería ilegal.
Caldono, Vereda los Monos	Hay inconformidad con la militarización de las áreas, lo cual genera tensiones entre las autoridades indígenas y la fuerza pública, por ingreso del ejército a las veredas pertenecientes a los resguardos.
Ondas del Cafre Departamento del Meta	Existe intranquilidad entre la comunidad y los excombatientes de las FARC EP por ocupación del territorio indígena.
San Andrés de Tumaco, Vereda La Variante	No hubo consultas con los Consejos Comunitarios afrodescendientes, quienes carecen de voz directa en el proceso de implementación. Las nuevas dinámicas de violencia y la aparición de nuevas bandas y grupos criminales están afectando severamente a las comunidades, quienes se muestran especialmente cautelosas en reconocer cualquier tipo de acercamiento o relación con los demás actores del territorio. En este contexto se mantiene el abandono estructural del Estado, lo que impacta negativamente en temas de seguridad y otros asuntos esenciales como infraestructura, generación de empleo, acceso a salud, educación, y servicios básicos (Fundación Heinrich Böll Oficina Bogotá - Colombia. Ideas verdes No. 10. Agosto 2018. Págs. 7-8).

**Caldono – Cauca,  
veredas San Antonio y  
Santa Rosa**

En la ZVTN se ubican dos resguardos coloniales: Pueblo Nuevo y San Lorenzo de Caldono se identifican conflictos con las comunidades indígenas y campesinas en los siguientes aspectos (Fundación Heinrich Böll. *Ibíd.* Op. Cit. Págs. 8-10): 1. Político, por la falta de coordinación y de canales de comunicación efectivos entre los actores gubernamentales y las autoridades étnicas, lo que genera baja incidencia de las comunidades en las decisiones de las instituciones públicas. 2. Económico, por el impulso de iniciativas económicas por parte de la cooperativa de las FARC, que actúa como competencia en los procesos productivos de las comunidades, cabildos o de la asociación de cabildos. 3. Seguridad, se evidencia fuerte presencia fuerzas militares, disidencia de las Farc y grupos armados paramilitares («las Águilas Negras»), estos últimos enviaron una amenaza a los cabildantes de Pueblo Nuevo y Ployá. Asimismo, se evidencia el aumento de delitos como hurto, secuestro y extorsión. 4. Territorial, se identifican incumplimientos por parte de acuerdos del Estado para la utilización del territorio como zona ZVTN, presiones por el servicio de acueducto, y problemas generados por el déficit de tierra frente a los proyectos productivos requeridos por las y los excombatientes.

**Buenos Aires –  
Cauca, vereda La  
Elvira**

Los Consejos Comunitarios y actores locales perciben un mayor nivel de inseguridad, asociado con los cambios en el control territorial por parte de actores armados históricos y emergentes. La principal tensión se evidencia por la falta de garantías para el ejercicio político de las comunidades indígenas y afrodescendientes en los territorios. Esta falta de garantías se ha hecho más crítica por los señalamientos a líderes y lideresas sociales que participan en dinámicas organizativas que se ha complejizado en el marco de las disputas electorales. Se evidencia el ingreso para la disputa del control territorial a otros actores armados como el ELN, paramilitares, guerrillas de disidencia de las FARC y el Ejército Nacional, por lo que se han intensificado las amenazas con panfletos a comerciantes, líderes y lideresas sociales. Además, es evidente que aún domina la desconfianza hacia las autoridades gubernamentales locales, en los procesos de seguridad, debido a que no se ha desplegado una intervención gubernamental eficaz, ni se acude a instancias nacionales para que atiendan estas situaciones (Fundación Heinrich Böll. *Ibíd.* Op. Cit. Págs. 10-11).

## **Punto 4. Solución al problema de Drogas de uso ilícito.**

El punto cuatro (4) del Acuerdo incluye la sustitución de cultivos de uso ilícito, y la construcción de una política de salud pública frente al consumo y la solución al problema del narcotráfico. El impacto del narcotráfico tiene su máxima expresión en el conjunto de daños a los pueblos indígenas en lo social, ambiental, cultural y económico: El daño a la identidad cultural, daño colectivo, daño ambiental ligado a procesos de desforestación, daños económicos devinientes de la sustitución de procesos de producción y conservación propios. El desplazamiento forzado y la interrupción de los procesos de supervivencias hacen evidente que *la economía del narcotráfico rompió parte del entramado cultural, la reproducción de la vida cultural que depende del proceso de retroalimentación de las áreas territoriales de dominio, es decir cultivadas, y aquellas no cultivadas o nativas*. El análisis sobre impactos de cultivos ilícitos a pueblos indígenas en Colombia realizado por Carlos César Perafán establece que comunidades como la Yanacona reconocen la relación dialéctica en que la vida cultural también depende de “*lo salvaje*”, es decir, de *las áreas no dominadas*<sup>27</sup>. A partir de la riqueza cultural en la que el territorio juega un papel central para los pueblos indígenas y afrodescendientes, es posible adoptar estrategias para el aprovechamiento de las capacidades de control social de gobierno y autoridades propias para vincular los componentes relacionados con los procesos de sustitución voluntaria de las políticas de paz. Si bien, el Capítulo Étnico plantea garantizar la participación efectiva, el Consentimiento, Consulta Previa Libre e Informada a las comunidades y organizaciones representativas de los pueblos étnicos, para el diseño y ejecución del Programa Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – PNIS; así como en los Planes Territoriales de Sustitución y Desarrollo Alternativo, considerados de atención inmediata; las instituciones de gobierno nacional pueden hacer uso de una planeación interinstitucional expandida a aquellas instituciones que ha marginado en el marco de las políticas antidrogas en el pasado, especialmente las excluidas con el Plan Colombia.

En ese sentido, la construcción del PNIS, deberá *respetar y proteger los usos y consumos culturales de plantas tradicionales catalogadas como de uso ilícito*, ya que en interpretación de los pueblos étnicos, en ningún caso estos programas y su ejecución impondrán unilateralmente políticas de uso sobre el territorio y los recursos naturales. El PMI para el punto cuatro del Acuerdo de Paz, incorporó 15 indicadores étnicos a alcanzarse en el periodo 2017 – 2027. De las metas e indicadores propuestos por el equipo étnico, fueron acordados 10 y 5 no tuvieron acuerdo, como se evidencia en la siguiente tabla:

Tabla 11. Metas e Indicadores Alcanzados Políticas de Solución a las Drogas Ilícitas.

Temas	Metas	Indicadores	Resultados	Observaciones
Creación y puesta en marcha del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito - PNIS. Se asegurará la participación de la mujer.	5	5	5 Acuerdos	PNIS y los PISDA que coincidan con territorios étnicos y PNN incorporarán un enfoque étnico, producto de la CPLI y la concertación con los respectivos pueblos étnicos indígenas, con especial participación de las mujeres. Territorios étnicos libres y saneados, con la implementación del Programa de desminado y limpieza, la atención inmediata se prestará en los territorios priorizados en el Capítulo Étnico.
Construcción de una política de salud pública frente al consumo	2	2	2 Acuerdos	Participación de las mujeres en la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes integrales de sustitución y desarrollo alternativo, así como su formación para prevenir la violencia de género asociadas a las drogas.
Solución al problema del narcotráfico	7	6	3 Acuerdos 5 No acuerdos	Acuerdos Inclusión de la perspectiva étnica y la articulación de las jurisdicciones propias de los pueblos étnicos en los ajustes normativos para el tratamiento penal diferencial, se incluye a las mujeres étnicas para los beneficios de reducción de penas por delitos asociadas a las drogas ilícitas. No Acuerdos Concertación con los pueblos étnicos de la Conferencia Internacional de Solución al Problema de Drogas Ilícitas.

El problema de las drogas en Colombia ha generado un conjunto de políticas públicas que comprometen tanto la *seguridad*, como también el *medio ambiente*, la *salud* y la *producción del Campo en grandes áreas territoriales del país*. La complejidad de su abordaje ha vinculado análisis frente a las decisiones que comprometen al país en los asuntos domésticos de la política como las relaciones internacionales, especialmente con su mayor aliado en política internacional: Estados Unidos de América. Si bien existe un debate sobre las medidas que han resultado en fracaso, el poco éxito del Plan Colombia como política antinarcótica y el surgimiento de nuevas drogas de carácter sintético, aquellas que hoy se consumen en los países de renta media alta y que han desatado un debate mundial frente al consumo de narcóticos; en Colombia las soluciones al problema de las drogas deben verse como un asunto tanto interno, como de carácter internacional aprovechando las investigaciones y recomendaciones internacionales en los órganos multilaterales.

En particular las acciones emprendidas por el Gobierno colombiano, fueron básicamente la fumigación con glifosato (Plan de desarrollo de 2002 – 2006 y 2007- 2010), y la erradicación forzosa de cultivos ilícitos, sin analizar las consecuencias sociales, económicas y de salud pública así como los costos e impactos de esta estrategia antinarcótica en relación con las comunidades étnicas. Cabe recordar que no solo el Estado Ecuatoriano en los conflictos limítrofes internacionales por la siembra y aspersión aérea ha demandado a Colombia por los inminentes riesgos en que se pudo poner a sus pueblos, sino que en Colombia desde 1986 German Castro Caicedo se refirió acerca del Glifosato como el “agente naranja” habida cuenta de una posible relación entre la utilización y consumo de este con el aumento malformaciones y la mortalidad infantil. Igualmente, la Corte Constitucional de Colombia también tomó la decisión de ordenar la erradicación de cultivos de uso ilícito con Glifosato en virtud del principio de precaución. El Tribunal argumentó que se deben tomar las medidas que anticipen y eviten cualquier daño y en caso de que esté causado, las medidas de compensación correspondientes. Especialmente, se hace alusión a que se deben disminuir los potenciales efectos negativos sobre las comunidades étnicas e incluso el derecho fundamental a la consulta previa verifica ser una salvaguarda determinante para este componente político del Acuerdo de Paz.

Este nivel de crecimiento de los cultivos ha generado visiones diferentes sobre el tratamiento de las drogas ilícitas en Colombia: mientras sectores del Estado, la Corte Constitucional y jefes de partidos políticos exhortan a un cambio en la política antidrogas; el nuevo gobierno en cabeza del Presidente Iván Duque manifiesta la necesidad de hacer serios ajustes al tratamiento de las Drogas Ilícitas incluso dejando de lado las valoraciones y acuerdos trazados en el Acuerdo de Paz. Este nuevo gobierno inaugura su postura con una nueva orden que devuelve al país a las medidas punitivas en materia de uso de psicoactivos alcanzando la eliminación de la dosis mínima; el Decreto 1844 de 2018 sancionado por el Gobierno Nacional justifica la eliminación de la dosis mínima sustentado como una forma de reducir los índices de violencia e inseguridad.

Las decisiones en materia de drogas ilícitas para Colombia si bien deben corresponder a respuestas inmediatas ante el crecimiento acelerado de los cultivos de coca, no pueden ser tomadas sin tener en cuenta las consecuencias negativas y positivas que acarreen a la población las medidas implementadas (según fuentes como la oficina Nacional de Control de Drogas de la Casa Blanca: el Gobierno de los Estados Unidos asegura que en 2017 los cultivos aumentaron a 209 mil hectáreas con un aumento del 90% en tres años; En 2014 esta cifra correspondía a 112 mil hectáreas. Para la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC, si bien las cifras han sido calculadas en 146 mil hectáreas para 2016 y con un crecimiento de 25 mil hectáreas para 2018 consolidando una cifra histórica en el crecimiento sostenido de 171 mil hectáreas).

Las medidas sistemáticas que toma el nuevo gobierno nacional se fundamentan en una visión diferente en materia de tratamiento de las drogas y los cultivos de uso ilícito, con respecto al espíritu del Acuerdo de Paz. Estas nuevas medidas al mantener la tendencia histórica traerán consigo la continuidad de los factores que sobre la producción y tráfico de droga han vinculado dinámicas territoriales por más de tres décadas en Colombia. Este es uno de los aspectos de mayor preocupación para los procesos organizativos étnicos que han estudiado, analizado y atendido en medio del conflicto. La territorialidad étnica ha estado sometida a los factores de producción, control territorial, destrucción ambiental y cultural, cambios en la vida económica de las comunidades, menoscabo de los sistemas propios de producción y procesos de intervención del Estado sin criterios de integralidad en relación con los derechos étnicos.

Es de gran preocupación para las organizaciones étnicas que entienden el enfoque diferencial como lineamientos que coadyuvan a resolver, en perspectiva de derechos diferenciales, el desproporcionado impacto en la territorialidad étnica, especialmente porque buena parte de los cultivos de uso ilícito se encuentran ubicados en territorios indígenas y afrodescendiente. El Acuerdo de Paz y el PMI identificaron tres temas centrales para la solución del problema de las drogas ilícitas:

- los programas de sustitución de cultivos con comunidades indígenas y afrodescendientes
- los programas de desminado humanitario que deben ser efectuados en los territorios de dichas comunidades, y
- el valor ancestral de la hoja de coca y de los territorios.

Lo anterior, sin obviar la discusión en torno a los usos culturales de la hoja de coca y otras plantas de poder, propios de la identidad étnica de los 104 pueblos indígenas reconocidos por el Ministerio del interior. Con la sanción del Decreto 896/2017 que crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de uso ilícito, y que redefinió normativamente el escenario histórico del fenómeno del narcotráfico, concentrándose en la base social que determina el resto de los eslabones, se realizó un giro determinante en un componente de la política antidroga en Colombia, precisamente en los aspectos que la misma Corte Constitucional ha reiterado dicha decisión. Al intervenir con nuevos tratamientos en la siembra y producción se asume el propósito de brindar un tratamiento territorializado que, como describe el *Examen Periódico Universal – EPU 2018*, otorgaría un valor trascendental a esta política en relación con los Derechos Económicos Sociales y Culturales -DESC de las comunidades indígenas y afrodescendientes que se ven afectadas por el narcotráfico desde los cultivos de uso ilícito.

## 4.1. Programas de Sustitución de Cultivos con Comunidades Indígenas y Afrodescendientes

Estos programas tienen lugar en el escenario político y de las regiones en Colombia, luego de más de 2 décadas de intentar soluciones sobre el problema de los cultivos ilícitos de coca, marihuana y amapola, de manera adecuada a los territorios y por la vía política. Desde el principio se tuvo en cuenta el hecho de que estos son cultivos inscritos en el marco de la ilegalidad y que traen consecuencias nocivas sobre los territorios, en un país que se adentró en

el narcotráfico, en el escenario de un conflicto armado de larga duración que propició uno de los desplazamientos forzados internos y externos más grandes en la historia a escala mundial. Asimismo, se tuvo muy en cuenta que con la penetración del narcotráfico en todas las dimensiones de la sociedad colombiana, también la siembra de coca y su producción se amplió hacia las zonas de reserva forestal, los territorios de resguardos indígenas y territorios colectivos afrodescendientes.

Este comportamiento del fenómeno del narcotráfico en el marco del conflicto, articuló la falta de presencia institucional del Estado colombiano y la inexistencia de infraestructura para el desarrollo rural; agudizó la realidad histórica de exclusión que el Estado colombiano expresó deliberadamente sobre los pueblos étnicos, a los cuales hoy se les sanciona su carácter proteccionista de los ecosistemas al inyectar buena parte de los cultivos ilícitos en territorios étnicos. Dicha perspectiva se revela en el seguimiento realizado por el Instituto Kroc en su Segundo Informe al considerar que más del 45% del total de cultivos de uso ilícito presentes en el territorio colombiano se encuentran en territorios étnicos. Este fenómeno del narcotráfico genera dinámicas de violencia que atentan contra la integridad física de los pueblos étnicos allí presentes, junto con la alteración de sus hitos culturales y su supervivencia como pueblos y comunidades.

Es fundamental hacer hincapié en que después de numerosos estudios que denunciaban las consecuencias nocivas del glifosato, recién en el año 2016, en el marco de la implementación del Acuerdo Final de Paz se suspendió en todo el país el uso de este agente químico. Sin embargo, en la actualidad los restos de glifosato aún generan consecuencias en la salud y calidad de vida de los territorios afectados. A partir de ese momento, el PMI estableció que la Dirección Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos – DSCI sería la principal entidad a cargo del desarrollo e implementación de los programas de sustitución de cultivos ilícitos; empero, en la actualidad, aunque las fumigaciones aéreas fueron suspendidas, se siguen viviendo hechos de erradicación forzosa de cultivos (se han incinerado por la fuerza cientos de hectáreas de Marihuana sin que haya consulta a los pueblos indígenas que allí habitan, ni mucho menos garantías de bienestar), y se han propiciado enfrentamientos entre la fuerza pública y los líderes indígenas y campesinos por dichas erradicaciones.

La Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito – UNODC, en su Informe Ejecutivo Consolidado N° 14 establece que con fecha de corte al 26 de septiembre de 2018 en el marco del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos se han erradicado de forma voluntaria y asistida un total de 30.265 hectáreas de cultivos ilícitos. Cabe señalar que con el compromiso del Acuerdo Final de Paz para vincular a todas las comunidades afectadas por los cultivos de uso ilícito a Planes de Acción Inmediatas como fórmula para la transición a economías legales y avances en la sustitución e impulso de proyectos productivos; no todas las comunidades han venido siendo atendidas y no existe un tratamiento diferenciado.

En el caso particular de las comunidades afrodescendientes la mayor parte de sus municipios en los cuatro (4) departamentos del Litoral Pacífico tienen una presencia significativa de cultivos de hoja de coca y especialmente los municipios pertenecientes a la región costera del Departamento de Nariño, la Sub Región del Telembí, Sub Región Sanquianga y municipio de San Andrés de Tumaco – Nariño, que se reconoce como el municipio sembrado con más hoja de coca que se haya podido registrar. La situación es altamente grave con tensiones territoriales y enfrentamientos de varios grupos armados emergentes del proceso de negociación con los grupos paramilitares, las disidencias de las FARC-EP y el ELN, el panorama regional se agudiza con la presencia y relación de carteles mexicanos y brasileiros que lideran el narcotráfico a nivel internacional.

En el año 2017 ocurrieron doscientos veintidós (222) homicidios según el reporte del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo. En el marco de los graves hechos de violencia que estos actores vienen perpetrando, los pueblos étnicos se han visto sometidos a distintos tipos de violencia, asesinatos, confinamiento y desplazamiento forzado en lo corrido del proceso de implementación del Acuerdo Final de Paz. **Sin detrimento al valor de los alcances de la implementación del acuerdo de paz, los pueblos y sus procesos organizativos constatan una situación de agudización de diversos conflictos entre grupos ilegales y conflictos sociales que tienen un vínculo estrecho con los factores de ocupación, posesión y tenencia de la tierra entre campesinos, comunidades indígenas, y afrodescendientes.** Particularmente y en el contexto de la agudización del narcotráfico y las violencias armadas, si se toma como ejemplo el caso complejo del Consejo Comunitario de Alto Mira y Frontera, pueden constatar los hallazgos del seguimiento de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, en cuanto a que las poblaciones fronterizas desarrollan una mayor concentración de actividades ilícitas.

Desde la perspectiva del Informe del Gobierno Nacional existen avances en tanto el proceso de sustitución de cultivos ilícitos avanza en Tumaco, a pesar de las dificultades de orden público; en el mes de abril de 2018 se anunció la inversión de 65 mil millones de pesos para 1.800 familias vinculada al proceso de sustitución de coca, sin embargo, es necesario no perder de vista que también se ofreció asistencia técnica,

proyectos productivos y seguridad alimentaria mediante el Plan de Atención inmediata (PAI). En efecto, “las familias que dejen los cultivos de coca se vincularán a proyectos de gallinas ponedoras y de engorde, cerdos, plátano, ganado, huerta mixta y piscicultura”; estas han sido las declaraciones del Gobierno Nacional en el marco del cumplimiento de las órdenes del Auto 620 de 2017 emitido por la Corte Constitucional, en el que ordena la creación de una Comisión Interinstitucional de Alto Nivel y la formulación y puesta en marcha de un Plan Urgente de Reacción y Contingencia que garantice la protección inmediata de las comunidades afrodescendientes.

Para las comunidades, es relevante señalar que quienes dirigieron las redes del narcotráfico establecieron la región del litoral pacífico como una geografía de producción y tráfico; un escenario en el cual el consumo abierto de sustancias psicoactivas no tuvo lugar hasta mediados del año 2000. Si bien, fue una dinámica controlada especialmente por la guerrilla de las FARC-EP; con la llegada de los cuerpos de contraguerrillas, las fuerzas militares y los grupos paramilitares, el narcotráfico en la región cambió su dinámica; los actores armados que por más de dos décadas permanecieron entre toma y retoma instauraron niveles de vinculación de la juventud afrodescendiente a sus filas en diversas modalidades, entre las cuales se encuentran el transporte de cargamentos en alta mar; el expendio al menudeo y el consumo de psicoactivos. La tragedia que deja el conflicto armado y la incidencia del narcotráfico asciende a un conjunto de daños gravísimos sobre la vida de los y las jóvenes afrodescendientes: daño colectivo, daño a la integridad cultural, daño ambiental y daño territorial, tal como se ha previsto en el marco normativo del Decreto Ley 4635 de 2011.

## 4.2. Programas de Desminado Humanitario en Territorios Indígenas y Afrodescendientes

La presencia de minas antipersona es un fenómeno fuertemente ligado a los cultivos ilícitos, debido a que son los grupos armados ilegales quienes cercan los sembrados con estos dispositivos para evitar a toda costa la entrada de las fuerzas armadas y población civil, poniendo en alto riesgo la vida de las comunidades que habitan allí, en su mayoría comunidades étnicas, confinando y limitando la libre circulación y la vida en el territorio.

Para el caso particular de los pueblos étnicos, estas situaciones de confinamiento forzado no sólo afectan el acceso a los servicios básicos, sino también todas las formas de su cultura en tanto limita el acceso a zonas de su territorio consideradas sagradas y necesarias para sus usos, costumbres y prácticas rituales. Esto ha generado la pérdida de saberes culturales milenarios de nuestras comunidades ancestrales, por lo que se puede afirmar que quienes han sembrado las Minas Antipersonales tienen importante responsabilidad en la situación actual de numerosos pueblos étnicos que se encuentran en riesgo y proceso de exterminio físico y cultural.

De acuerdo con el PMI la principal entidad a cargo del desarrollo e implementación de los programas de desminado humanitario es la Dirección para la Acción Integral Contra Minas Antipersonal (DAICMA). En términos de avance en la implementación, el DAICMA definió un Plan de intervención de desminado con enfoque diferencial en el cual priorizó los territorios colectivos (resguardos y comunidades) de grupos étnicos. Este plan identificó que existen 140 Resguardos indígenas y 63 Consejos Comunitarios del pueblo afrodescendiente afectados (para un total de 203 territorios étnicos afectados por MAP). Sin embargo, es poco lo que se ha podido avanzar en las jornadas de desminado de los territorios afectados y las minas antipersonales siguen siendo uno de los más altos riesgos para estas comunidades.

En cuanto a las necesidades de desminado, se puso en evidencia la presencia de minas en dos (2) de los cuatro (4) departamentos del Pacífico: Nariño y Cauca; se señalaron las necesidades de avanzar prioritariamente sobre los territorios de los Consejos Comunitarios Alto Mira y Frontera y en el río Chagüí, en Nariño; y el municipio de Buenos Aires, vereda La Alsacia en el departamento del Cauca. Igualmente, en el marco de los acuerdos establecidos entre las partes, las FARC EP asumieron la responsabilidad de suministro de información útil para la limpieza de áreas a nivel nacional tal como indican las metas del Plan Marco de Implementación concertado para cooperación a plazo de siete años 2017- 2023.

En relación con el desminado y pueblos indígenas sólo a tres (3) de las ocho (8) comunidades priorizadas para este proceso se les ha asignado operador y en ninguna se han iniciado actividades de limpieza.

El gobierno se comprometió a consultar previamente el Programa de Desminado Antipersonas con los pueblos étnicamente diferenciados en algunas reuniones sostenidas conforme los llamados de emergencia y la crítica situación de seguridad, producto de la disputa territorial entre las disidencias y grupos post-desmovilización paramilitar. En Tumaco - Nariño y la Vereda la Alsacia, se han logrado realizar reuniones interinstitucionales para

establecer consideraciones sobre los desafíos como zonas prioritizadas, sin embargo hace falta en otras áreas hacer nuevamente el proceso de identificación, de la mano de la información suministrada por las FARC.

### 4.3. El Valor Ancestral de la Hoja de Coca y de los Territorios

En el marco de las implicaciones que tiene la producción y manejo de la hoja de coca en Colombia, la siembra, manejo y uso que los pueblos indígenas tienen es quizás el componente más controversial, debido a que en el artículo 7 de la Ley 30 de 1986 se criminalizó la tenencia de cualquier tipo de planta que pueda derivar en su uso como una sustancia alucinógena. Desde entonces, los pueblos indígenas han estado en lucha permanente para que el Gobierno nacional reconozca el uso tradicional y el valor cultural que para los indígenas tiene la hoja de coca y otras plantas.

Por ello es importante comprender que para los pueblos étnicos el territorio tiene gran valor; no como cosa útil; no sólo como fuente de manutención y hábitat, sino también como ser vivo culturalmente asumido como sagrado. En este sentido los procesos de exigibilidad en derechos territoriales son también una lucha por la pervivencia de su cosmovisión y tradiciones culturales. Sin duda, es necesario resaltar aquí otro de los aspectos de gran relevancia para los pueblos étnicos, y es la relación que tiene la coca con el medio ambiente: su uso como planta y ser vivo determina el equilibrio central que históricamente han mantenido las comunidades; la conservación y protección de la coca como planta sagrada, considerada así por las organizaciones étnicas, consejos comunitarios y cabildos en el marco de la Comisión Étnica de Paz y para los Derechos Territoriales, ha sido trascendental para los pueblos y el medio ambiente en Colombia. No obstante, se percibe un interés más decidido por reconocer el rol que juega el componente ambiental desde la relación territorial de los pueblos étnicos en el marco del Acuerdo Final de Paz. Tal situación, según los testimonios de distintos líderes de las comunidades étnicas, obedece a que el gobierno y las empresas multinacionales tienen intereses económicos (monocultivo, extracción minero-energética, hidrocarburos etc.) sobre los territorios étnicos que actualmente tienen presencia de cultivos tipificados como “de uso ilícito”.

Se espera que el abordaje político del fenómeno del narcotráfico versus el uso ancestral de la hoja de coca tenga otro nivel de preponderancia para el Gobierno nacional. Es importante tener en cuenta que en el marco de los acuerdos de paz se delegó al Ministerio de Salud y protección social para que desarrollará un Plan Nacional de Intervención Integral Frente al Consumo de Drogas Ilícitas, con el fin de garantizar un enfoque étnico y con pertinencia cultural respecto al uso y consumo de las plantas; sin embargo, también su implementación y puesta en marcha es un proceso a mediano y largo plazo.

## Punto 5. Acuerdo de las Víctimas del Conflicto Armado.

El punto cinco (5) del Acuerdo Final de Paz incluye un compromiso en derechos humanos y todo el Sistema de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición – SIVJRNR que incorpora a su vez la Jurisdicción Especial para la Paz; la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad y la Convivencia; la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas –UBPD; medidas de reparación integral de las víctimas; las garantías de no repetición; y reformar la Ley de víctimas 1448 de 2011. En este orden de ideas, el Capítulo Étnico se propone garantizar la participación efectiva, el consentimiento, Consulta Previa Libre e Informada a las comunidades y organizaciones representativas de los pueblos étnicos, las funciones jurisdiccionales de las autoridades tradicionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con los estándares nacionales e internacionales vigentes; además, de la incorporación de la perspectiva étnica y cultural, dentro del SIVJRNR.

Se ha puesto en marcha un Sistema que avanza, pero la necesidad de garantías en la protección de cara a la participación de las víctimas es latente e inmediata, en especial con los pueblos étnicos, quienes depositan en el sistema la confianza de que se haga efectivo el principio de no repetición de los hechos violentos. A pesar de los insistentes llamados de las organizaciones étnicas, la situación de riesgo continúa sin solución; las debilidades institucionales frente a la protección y prevención de violaciones a los derechos humanos es evidente pese a que el Gobierno nacional ha expedido normas al respecto; que a propósito, no trazaron una ruta de construcción colectiva, y de entre las cuales se resaltan: el Decreto 2252 de diciembre 29 de 2017, “por el cual se adiciona el Capítulo 6, del título 1, parte 4, del libro 2 del decreto 1066 de 2015, decreto único reglamentario sector administrativo interior, sobre la labor de gobernaciones y alcaldes como agentes del Presidente de la República en relación con la protección individual y colectiva de líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales

y comunales, y defensores y defensoras de derechos humanos que se encuentren en situación de riesgo”; en donde se desconoce a las autoridades étnicas como pares de interlocución e identificación de amenazas hacia la vida de líderes y lideresas; y en el que nada se menciona sobre la articulación de las acciones promovidas hasta la fecha con las autoridades étnicas; el Decreto 660 de 2018 que establece el *Programa Integral de Seguridad y Protección para comunidades y organizaciones en los territorios* y Decreto 1581 de 2017 *sobre política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad*, los cuales no contemplan estrategias efectivas, adecuadas ni consensuadas de intervención o articulación para la acción conjunta con Pueblos Indígenas y sus autoridades.

Al respecto, es posible reconocer que buena parte de las referencias acerca de la seguridad y protección de los derechos descansa en la necesidad de cambiar la realidad del Estado en el territorio nacional. La mayor parte de análisis periodísticos, académicos e incluso los reportes de la comunidad internacional, p.e. representada en la Misión de Verificación de la ONU, hacen referencia a la débil presencia del Estado; fuertes limitaciones en el acceso a bienes públicos básicos; baja conectividad y desarrollo socioeconómico precario. Tal situación en el mediano plazo y ante el cambio de las dinámicas de control territorial (al salir de las FARC como controlador de zonas territoriales), ha propiciado un escenario de inestabilidad que genera una nueva concurrencia de actores armados ilegales que se enfrentan, chocan y se reacomodan en el territorio.

El Informe de la Fundación Ideas para la Paz-FIP establece que; “las fallas y rezagos en la reincorporación, la falta de avances en la sustitución de cultivos ilícitos y en las medidas vinculadas al desarrollo rural y la transformación de los territorios, influyen en la seguridad de las regiones, seguridad que no solo se refiere al número de denuncias y hechos delictivos, sino también a la percepción que tienen las comunidades”. Cabe no perder de vista los factores que se señalan en el informe por tanto coinciden especialmente en los municipios vinculados en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET.



Ilustración 24. Agresiones contra líderes y lideresas sociales. Fuente: Codhes. Agresiones contra líderes y lideresas indígenas y afrodescendientes en 2018. [www.codhes.org](http://www.codhes.org)

El incremento de homicidios en lo que va del año 2018, los homicidios de líderes sociales, los homicidios de desmovilizados y los desplazamientos forzados, tal como se ha resaltado en el informe la mayoría coinciden demográficamente como zonas de predominio étnico territorial.

Por la particularidad de las medidas sustanciales diseñadas en materia territorial, resulta contradictorio señalar en este informe un recrudecimiento de la crisis humanitaria en Colombia. Pues bien, la paz territorial se encuentra amenazada por los nuevos conflictos territoriales y los reacomodamientos de nuevas fuerzas armadas, ilegales y

sociales. Los desplazamientos forzados de comunidades en los departamentos de Nariño, Cauca y Antioquia que evidencian la continuidad de las confrontaciones, la crisis humanitaria que se sostiene en el Chocó y Valle del Cauca sobre el Pacífico; pero también, el asesinato de líderes sociales, especialmente de restitución de tierras. CODHES señala que en el primer semestre de 2018 se han presentado 112 desplazamientos masivos y múltiples que han afectado a 33.000 personas. Los asesinatos de líderes y lideresas sociales siguen en aumento, en el período de enero 01 a 31 de octubre de 2018 ocurrieron 140 homicidios; (122 hombres) y (18 mujeres).

De acuerdo con estas cifras, sorprende la incipiente respuesta del Estado al conocerse que no menos de 67 personas fueron objeto de amenazas de muerte por grupos herederos del paramilitarismo en lo corrido de 2018. La situación en términos territoriales ha permitido identificar que aproximadamente 35.409 personas han sido víctimas, como consecuencia de la presión armada de los grupos armados ilegales y la confrontación con la Fuerza Pública. Señala CODHES que de las personas desplazadas 5.228 son afrodescendientes<sup>28</sup> y 4.294 son indígenas, lo que significa que el 27% de la población desplazada hace parte de pueblos étnicamente diferenciados.

Las tensiones en los territorios étnicos tienen unos márgenes clásicos de lo que se ha comprendido como el impacto desproporcionado del conflicto armado y del narcotráfico sobre los pueblos étnicos en Colombia; y se constatan al identificar que el 30% por ciento de los líderes asesinados que estaban agenciando procesos de defensa y protección territorial indígenas y afrodescendientes, y que el 11% eran promotores de la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito.

Las cifras que revelan el seguimiento de las confrontaciones armadas, el control territorial, las amenazas, asesinatos selectivos, se suman a un conjunto de señalamientos negativos desde el Gobierno nacional frente a la labor de los líderes en la protección del territorio y los derechos ambientales, y en la denuncia del precario respaldo a los procesos de sustitución voluntaria de los cultivos de uso ilícito.

En cuanto a las metas e indicadores étnicos en la política de víctimas, en el PMI para el punto cinco del Acuerdo de Paz, se incorporaron 22 indicadores étnicos a alcanzarse en el período 2017 – 2027. De las metas e indicadores propuestos por el equipo étnico, fueron acordados 9; 12 no tuvieron acuerdo, y uno tuvo un acuerdo parcial, como se evidencia en la siguiente tabla:

Tabla 12. Metas e Indicadores Étnicos en la Política de Víctimas. Elaboración propia.



#### Acuerdos:

El Sistema integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición garantiza en su diseño y operación el enfoque étnico y de mujer, familia, género y generación.

Actuación en todos los procesos de reparación y restitución individual y colectiva para los pueblos étnicos.

Acceso a las víctimas étnicas a los planes y programas de atención psicosocial.

Concertación e implementación efectiva en los planes de retorno y/o reubicación en condiciones de dignidad, voluntariedad y seguridad con grupos étnicos.

Consulta y concertación de un plan de acción para la garantía y goce efectivo de los Derechos Universales de los Pueblos Indígenas suscritos en las declaraciones de la ONU, de Beijing, de la CIDH y demás instrumentos internacionales de protección que hacen parte del bloque de constitucionalidad colombiano. Este plan incluye el seguimiento a las medidas cautelares y recomendaciones internacionales al Estado colombiano en la materia.

El enfoque étnico y cultural son incluidos en los sistemas nacionales de información de la situación de monitoreo y de alertas tempranas y el plan nacional de derechos humanos; estos sistemas operaran con protocolos, instrumentos, planes, variables, medidas, mecanismos judiciales, extrajudiciales.

Concertación e implementación con las organizaciones étnico territoriales, locales, regionales y nacionales de la estrategia para abordar la construcción de la ruta de los Planes Nacionales de Reparación Colectiva.

#### Acuerdo parcial

Hay acuerdo en la participación concertada y en la atención de los procesos étnicos en los Planes Integrales de Reparación Colectiva. Sin embargo, no se aprobó la apropiación presupuestal para garantizar la implementación y la ampliación de la vigencia de los Decretos de Ley étnicos.

#### No Acuerdos

el Sistema integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición no se encuentra en funcionamiento. Por lo cual, algunos de los indicadores quedan pendientes, debido a la ausencia de las entidades competentes.

Resolución de los procesos de restitución de derechos territoriales.

CPLI y concertación del Plan de acción sobre los derechos a la verdad, a la justicia y a las garantías de no repetición.

Informe final sobre las afectaciones que sufrieron los pueblos y comunidades étnicas en el marco del conflicto.

Implementación del 100% de variables diferenciales para el Pueblo Rom en el Sistema Integral de Justicia, Verdad, Reparación y no Repetición.

Consulta y concertación con pueblos étnicos del Reglamento interno de la Justicia Especial para la Paz - JEP.

Diseño y operación del Sistema integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición con enfoque étnico, y de mujer, familia y generación.

Esclarecimiento de los casos de personas desaparecidas de los pueblos étnicos por parte de la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas – UBPD.

Incorporación estadística en el Sistema integral de Verdad, Justicia y Reparación, variables e indicadores específicos étnicos, y de género, mujer, familia y generación.

Con la creación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición a partir de la sanción del Acto Legislativo 01 del 4 de abril de 2017, se puso en marcha uno de los componentes fundamentales del Acuerdo. El sistema está integrado por un componente de justicia que es la Jurisdicción Especial para la Paz y dos componentes adicionales que son la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, y la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas. Frente a este proceso institucional las organizaciones nacionales afrodescendientes e indígenas a través de la Comisión Étnica de Paz y para los Derechos Territoriales movilizaron esfuerzos reiterativos para el posicionamiento de los principios étnicos en el Acuerdo de Paz, posibilitando que el Comité de Escogencia<sup>29</sup> estableciera la vinculación de afrodescendientes en un 9% de personas a ocupar las magistraturas de la JEP; es decir, un magistrado afrodescendiente en el Tribunal para la Paz y 3 magistradas en las Salas de justicia. En el proceso de escogencia de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad se incluyeron los criterios étnicos, dando como resultado la selección de dos mujeres étnicas, afrodescendiente e indígena, como parte de los 11 comisionados y comisionadas que la integran. Dicha vinculación en la Comisión refleja y reconoce el camino recorrido por las organizaciones de víctimas afrodescendientes e indígenas para la visibilización de los aportes y la contribución de los pueblos étnicos en la superación de los efectos del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera.

Igualmente la puesta en marcha de la JEP ha significado una esperanza para las víctimas en relación con el esclarecimiento de la verdad frente a los hechos victimizantes ocurridos durante el conflicto armado en Colombia, y significa la garantía del acceso a la justicia. Con ocasión de los impactos desproporcionados de la guerra sobre los territorios, pueblos y comunidades étnicas que articulan distintas jurisdicciones en Colombia, resulta fundamental la participación de afrodescendientes e indígenas en la configuración de la JEP.

De otra parte, cabe mencionar que desde la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD) es indispensable que se adelanten los procesos de levantamiento de información vinculando la variable étnico-racial indígena/afrodescendiente y territorial frente a los casos reportados al sistema de justicia colombiano. En razón de este desafío se han realizado no menos de dos jornadas de diálogos entre la UBPD, el CONPA y las organizaciones indígenas, atendiendo al imperativo de los diálogos interculturales que permitan desde el diseño tener presentes las implicaciones históricas e impactos del conflicto en los territorios étnicos, para reconocer los territorios colectivos de consejos comunitarios, cabildos y territorios ancestrales como víctimas del conflicto en tanto fueron convertidos en fosas comunes durante el conflicto armado.

Desde los pueblos étnicos, el fin de la violencia sistemática y del conflicto armado en Colombia (concebido como un fenómeno complejo que tiene múltiples causas y consecuencias, diagnosticadas por un conjunto de estudios que han investigado la génesis del conflicto armado) se configuró como factor estructural en la reivindicación de la defensa de la tierra, la autonomía, la identidad, la unidad, la biodiversidad, como formas de resistencia y protección de la tierra y el territorio. La violencia directa que se ejerce contra los pueblos étnicos se ha expresado y se expresa a través del desplazamiento interno, el despojo forzado de tierras, la violencia sexual, el asesinato sistemático y selectivo de los dirigentes indígenas y guías espirituales, masacres, amenazas y desapariciones a manos de los paramilitares, las guerrillas y desde luego por las fuerzas militares del mismo Estado colombiano.

En este contexto de violencia y reivindicaciones de los pueblos étnicos se resalta la creación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) como el instrumento por excelencia que contribuye a la lucha contra la impunidad de los victimarios, apoyándose en mecanismos judiciales y extrajudiciales para el

esclarecimiento de la verdad de lo ocurrido, la búsqueda de los seres queridos desaparecidos y la reparación del daño causado a personas, a colectivos y a territorios enteros.

Este sistema integral busca reivindicar los derechos de las víctimas, asegurando la rendición de cuentas de los hechos victimizantes, garantizando así la seguridad jurídica de las víctimas; en este caso particular de los pueblos y comunidades étnicas, ha vinculado el desarrollo de procesos judiciales de manera diferenciada. Los mecanismos que integran este sistema son la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición; la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado; y la Jurisdicción Especial para la Paz. (JEP).

Las implicaciones para el Sistema suponen la puesta en marcha de un proceso de garantía al derecho fundamental a la consulta previa que permita cumplir con los principios y salvaguardas integrados por el Capítulo Étnico de Paz. Si bien se señalaron los procesos de consulta previa alcanzados durante el mecanismo rápido, se continúa el proceso de preparación y concertación metodológica para desarrollar las consultas previas correspondientes a los mandatos *Reglamento General* y *Ley de Procedimiento* de la JEP.

Con este proceso se busca alcanzar un enfoque diferencial integral sometiendo a conocimiento y valoración los artículos relativos a los pueblos étnicos en los diferentes mecanismos. Sin embargo, este sistema y sus mecanismos tienen importantes desafíos en el marco de la agenda de los pueblos étnicos, ya que en principio no basta reconocer y esclarecer los hechos de violencia contra los pueblos indígenas y afrodescendientes, sino, que es indispensable contemplar un enfoque diferencial, étnico, de género y generacional que implique alcances en los principios y salvaguardas en el conjunto de las políticas en materia de reparación, restauración, restitución y medidas de no repetición, en virtud a que los vejámenes de la guerra no afectan de igual manera a los hombres que a las mujeres y niñas, quienes son atravesadas por múltiples violencias como la violencia sexual, económica y la esclavización doméstica entre otras.

Desde los pueblos étnicos en los espacios de interlocución oficial, la Mesa Permanente de Concertación Indígena, el Espacio Nacional de Consulta Previa Afrodescendiente y el Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano CONPA, se resalta la importancia del proceso de implementación del Acuerdo de Paz. Igualmente, estas instancias expresan tener claridad en que existen problemas relevantes que de manera estructural afectan a los pueblos en el proceso de implementación, especialmente algunas limitaciones que presenta el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición – SIVJRNR; resaltan también que en materia de información en relación con los casos de los pueblos indígenas y afrodescendiente, las propuestas están atravesadas incluso por la ausencia de disponibilidad financiera, especialmente en la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas – UBPD. La situación estructural del sistema genera grandes preocupaciones, en tanto las garantías de no repetición también se ven amenazadas por los protocolos de protección, que hasta la fecha no ofrece las mejores condiciones de seguridad a líderes y lideresas étnicos en Colombia.

## Punto 6. Implementación, Verificación y Refrendación.

El punto seis (6) del Acuerdo incluye las medidas para garantizar la implementación, verificación y refrendación de Acuerdo, con los siguientes contenidos:

***Mecanismos de implementación y verificación,  
El capítulo étnico,  
Componente internacional de verificación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación  
a la Implementación del Acuerdo Final – CSIVI,  
el componente de acompañamiento internacional, y  
las herramientas de difusión y comunicación.***

Aunque puede establecerse que los aspectos contenidos en este punto del Acuerdo se encuentran desarrollados en los puntos del 1 al 5, es importante tener en cuenta que los equipos de trabajo étnico también incorporaron metas e indicadores en el PMI, es así que en este punto se tienen 18 indicadores étnicos, de los cuales fueron acordados 15; 3 no tuvieron acuerdo y uno tuvo un acuerdo parcial, como se evidencia en la siguiente tabla:

Tabla 13. Observaciones a los Mecanismos de Implementación.



#### Acuerdos

- Semestralmente la Instancia de Alto Nivel de los Pueblos Étnicos participa del proceso semestral de seguimiento y evaluación de las metas, indicadores y gestión contenidos en el Plan Marco de Implementación.
- Diseño, formulación e implementación de las medidas de contribución a la reparación material de las víctimas desde un enfoque diferencial étnico.
- Creación de un Sistema Integrado de Información para garantizar la transparencia en la implementación del Acuerdo Final (10 emisoras en FM dotadas, y operando en zonas de articulación de consejos comunitarios, territorios ancestrales y centro poblados más afectadas por el conflicto).
- La Instancia Especial de Alto Nivel de los Pueblos Étnicos– IEANPE, participará en la producción de informes periódicos que evidencien de manera diferencial los avances de la implementación.
- Garantía de los recursos de funcionamiento de la IEANPE de 2017 a 2021
- Ruta concertada entre los órganos de control y la alta instancia para el acompañamiento en la ejecución de los recursos para la implementación de los planes y proyectos que incluyan a los pueblos étnicos.
- Políticas y programas adoptados en el marco de la implementación del Acuerdo Final que se relacionan con pueblos y comunidades étnicas.
- CPLI a los pueblos étnicos sobre las modificaciones o reformas a la ley de Víctimas y disposiciones normativas que les afecten directamente como grupo.
- Programas integrales de protección, retorno, asentamiento y fortalecimiento del gobierno propio para los pueblos Awa, Embera, Jiw y Nukak, concertados en su diseño e implementación con las comunidades y organizaciones del territorio.

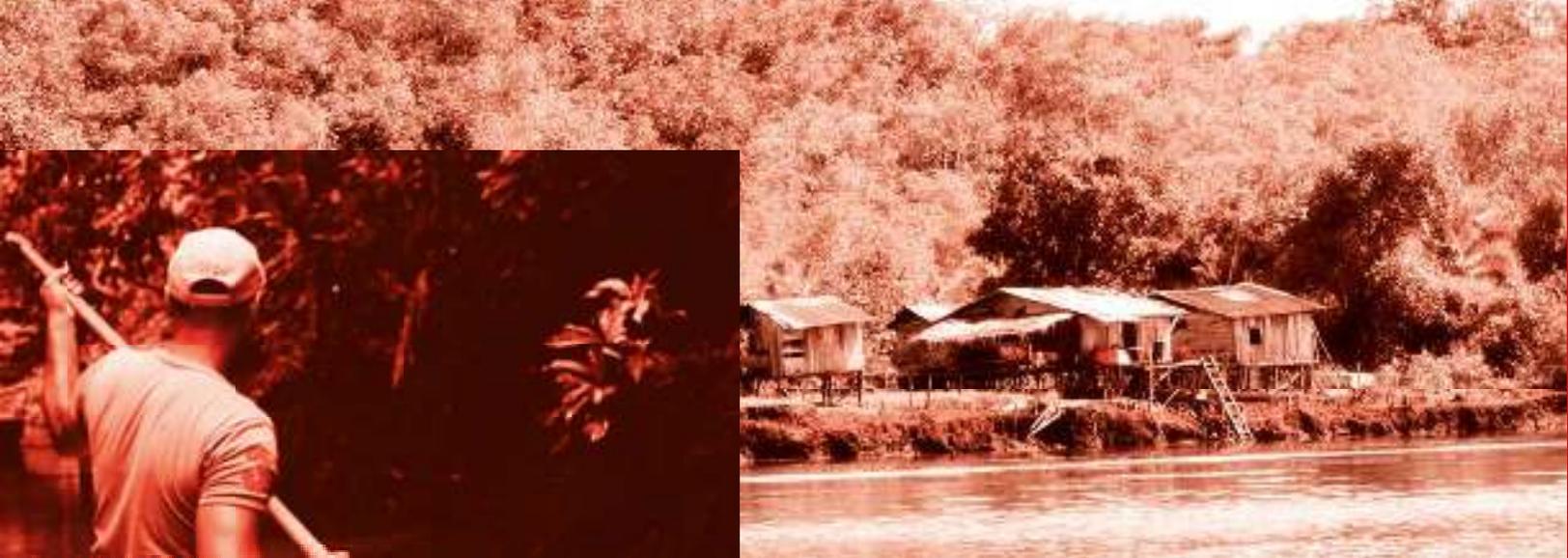
#### Acuerdo parcial

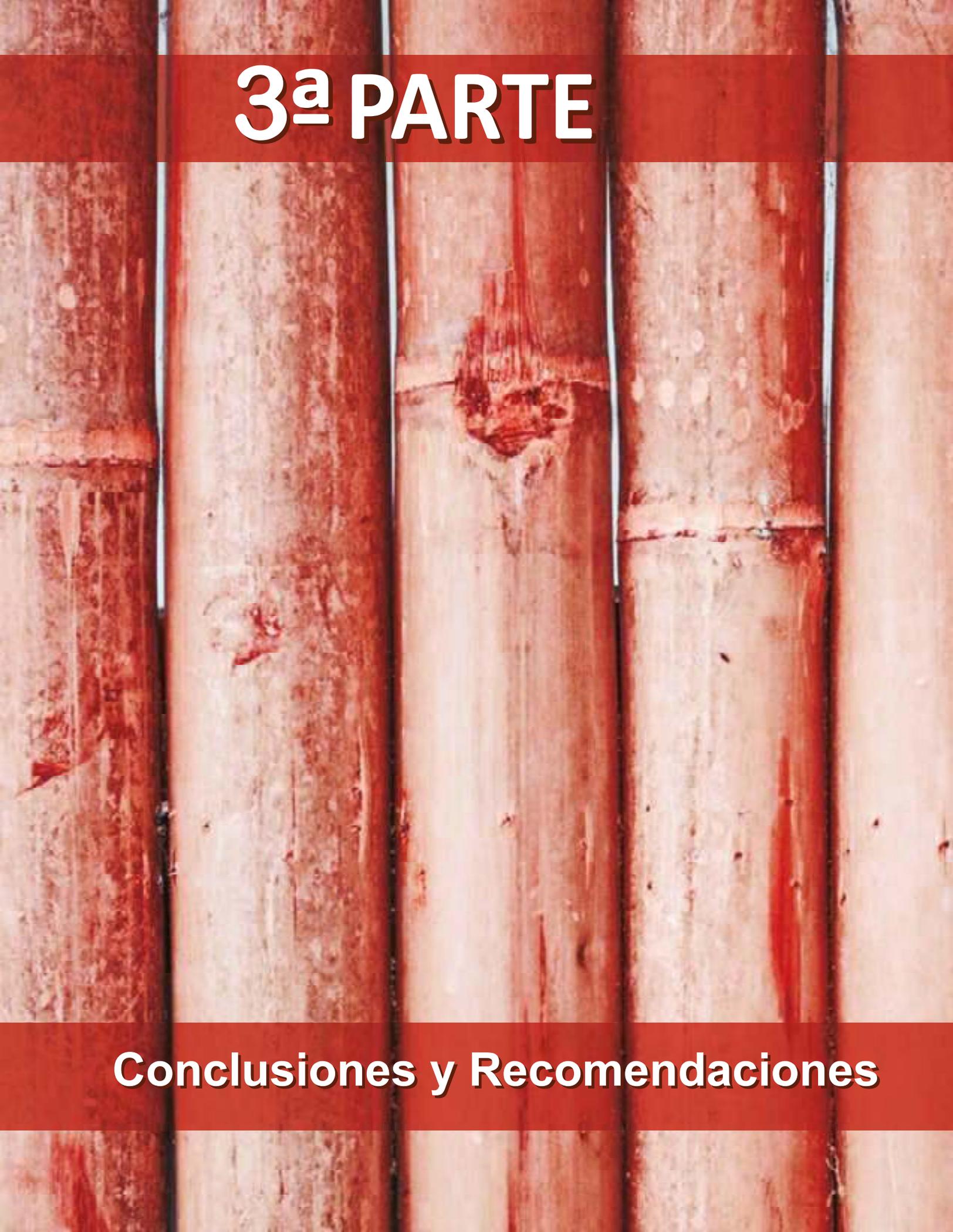
- Se acepta el indicador de proyectos ejecutados por pueblos étnicos para la implementación del acuerdo final, el cual se complementa con la revisión y modificación normativa contractual de las organizaciones sociales y comunitarias y con número de víctimas, desmovilizados y reincorporados contratados en los procesos de contratación del proyecto de vías terciarias para la paz y el posconflicto. Sin embargo, quedó pendiente de acordarse la asistencia técnica para posibilitar la contratación de proyectos en el marco de la implementación para estos pueblos y la institución responsable.

#### No Acuerdos

- Fuentes de financiación para la inclusión y participación del pueblo Rom.
- Planes de acción para la reactivación de comunidades, pueblos y territorios mayoritariamente NARP, que no estén incluidos dentro de las zonas priorizadas.
- Integración de la justicia propia en protocolos de seguridad para la implementación de la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito articulados con los sistemas de seguridad propios de los pueblos étnicos.

La revisión del proceso de avance en las medidas sectoriales que fueron vinculadas al Plan Marco de Implementación PMI a manera de indicadores y metas, como resultado del ejercicio de presión por parte de las organizaciones étnicas, implica insistir en la aplicación de los criterios de participación, particularmente en: la formulación de los PDET; la viabilización del acceso a tierras; la participación política; las garantías de seguridad; la óptima conducción del programa nacional de sustitución de cultivos de uso ilícito; los planes de reparación colectiva y los derechos humanos; vinculando esfuerzos sobre los derechos sociales, económicos, culturales y ambientales. Dichas medidas más que convertirse en el registro institucional de las medidas del proceso; permiten constatar el nivel de cumplimiento y de la satisfacción de derechos a través de la recuperación de las condiciones y capacidades de desarrollo personal y familiar al universo de los pueblos, para garantizar su pervivencia física y cultural.



The background of the slide is a close-up photograph of several vertical wooden planks. The wood has a warm, reddish-brown hue. There are some signs of wear and tear, including a prominent horizontal crack and some peeling or chipped areas on the surface of the planks. The lighting is even, highlighting the natural grain and texture of the wood.

# 3ª PARTE

**Conclusiones y Recomendaciones**

El proceso de implementación del Acuerdo Final registra, como se ha evidenciado hasta aquí, resultados de alcance y dimensiones variados. Desde la perspectiva de aplicación de las medidas de políticas con pueblos étnicos y sus territorialidades, es posible identificar logros significativos pese a las grandes dificultades presentadas en el trámite del “fast track” como mecanismo de vía rápida, hasta la adopción de los programas de desarrollo con enfoques territoriales.

En términos cuantitativos, de acuerdo con el segundo informe Kroc , de las 13 disposiciones del Capítulo Étnico “siete (54%) no han iniciado implementación, cuatro (31%) están en un nivel de implementación mínima y dos (15%) se encuentran en una etapa de implementación intermedia.” En este sentido, la integralidad de los acuerdos puede verse gravemente afectada y limitada, por lo que consideramos que los esfuerzos institucionales y sociales en torno a su ejecución y seguimiento deben, en primerísima instancia, seguirse profundizando y dotando de mayores y mejores garantías de respeto y no regresividad en los derechos individuales y colectivos de los pueblos étnicos en Colombia. Para este propósito, se reitera la importancia de la participación y control social, el soporte técnico y organizativo de las instancias de representación étnica, el diálogo intercultural, el acompañamiento y soporte de la comunidad internacional, así como la voluntad política, coordinación, efectividad y transparencia en las acciones desarrolladas por las entidades estatales responsables de la implementación del Acuerdo Final. En el entendido de la complejidad de los conflictos sociopolíticos del país y de la firmeza y la larga duración que su solución puede tomar, la Comisión Étnica para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales mantiene su compromiso con los objetivos pendientes y con los logros hasta ahora alcanzados. Con este ánimo se plantean las siguientes recomendaciones y consideraciones de carácter conclusivo en aras de cualificar el proceso de implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo Final:

**1** Las garantías y salvaguardas que contempla el Capítulo Étnico deben ser objeto de la más rigurosa aplicación y seguimiento en el marco de implementación de los acuerdos para asegurar su efectividad, legitimidad y continuidad. El cuidado y pleno respeto de estas salvaguardas aseguran la integralidad del Acuerdo Final y contribuyen a consolidar los avances del país hacia una paz estable y duradera.

**2** El diálogo intercultural, el fomento de la participación democrática desde la pluralidad, la descentralización territorial y el pleno reconocimiento de los derechos de los pueblos étnicos, son principios prioritarios en el trabajo de implementación de los acuerdos. La inclusión de indicadores y criterios de acción étnicos en el Plan Marco de Implementación es una guía fundamental para ello, cuya arquitectura refleja un impulso diferenciador alentador en lo que va del proceso, al trastocar aspectos históricos determinantes para la vida de los pueblos étnicos como en los presupuestos de largo plazo en PDET y muy especialmente, en el diseño y puesta en marcha del SIVJRNR.

**3** La situación de asesinatos de las autoridades y líderes de pueblos étnicos ha situado los proyectos de vida colectivos en una condición de vulnerabilidad manifiesta, no solo porque limita el ejercicio de la gobernabilidad y los procesos de exigibilidad de derechos territoriales en Colombia, sino porque destruye los procesos de resistencia comunitaria y pacífica ante la sistematicidad de las violencias. Garantizar la vida y la seguridad de las comunidades y líderes de procesos étnicos debe ser uno de los objetivos principales de la implementación de los Acuerdos. Acoger el Pacto por la Vida y la Protección de los Líderes sociales, poner en marcha las competencias institucionales en materia de protección, articulando y fortaleciendo los mecanismos y sistemas de seguridad propios de los pueblos étnicos, es central en la consecución de este propósito. Adicionalmente, será de gran aporte el impulso de campañas de comunicación que se propongan impactar la estigmatización de los líderes sociales, educando a la sociedad colombiana sobre la institucionalidad étnica y los aportes de sus autoridades y comunidades al país.

**4** Tanto el enfoque étnico como el de género y los demás enfoques transversales del Acuerdo Final son criterios orientadores de la más alta importancia para la acción estatal en un país con la diversidad social y cultural que tiene Colombia. Su comprensión y debida implementación aporta más que obstaculiza los procesos estatales. De ahí que los funcionarios e instituciones encargadas de la implementación de los acuerdos deban fortalecer su sensibilidad y capacidades técnicas al respecto, tanto como recuperar, decantar y corregir la propia experiencia acumulada del Estado en la implementación de estos enfoques.

**5** Reconocer la Instancia Especial de Alto Nivel para Pueblos Étnicos (IEANPE), como parte del CSIVI, propiciar y establecer condiciones y garantías para su funcionamiento, apoyar las condiciones materiales en el desarrollo del Plan Estratégico para la articulación regional y nacional, y brindar presupuesto suficiente son desafíos acordes con el nivel de compromiso de las tareas acordadas en el capítulo étnico del Acuerdo Final para la paz. El adecuado funcionamiento de la IEANPE es central dado que concentra el seguimiento, capacitación en territorios étnicos y la generación de información para la documentación de la implementación de la paz.

6

Definir y garantizar criterios de inclusión y participación efectiva de los pueblos étnicamente diferenciados en las etapas y procesos siguientes para la priorización, estructuración, financiación, ejecución y seguimiento de los proyectos de los PDET y los PART.

7

Las decisiones que se vienen tomando en materia de Política de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito deben hacer un mejor esfuerzo por ajustarse al espíritu de lo suscrito en el acuerdo y por respetar los derechos de los pueblos étnicos como el derecho fundamental a la consulta previa. Esto, en tanto las decisiones normativas concernientes al Decreto Ley 896 de 2017, mediante el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), no garantizaron el derecho fundamental a la consulta previa.

8

La generación de condiciones para el fin del conflicto obliga a revisar con especial cuidado la conexión entre los procesos de reincorporación y de establecimiento de nuevos dominios que se viven en la mayor parte de territorios de predominancia étnica en Colombia. La configuración de comunidades emergentes de excombatientes, la presencia de nuevos actores armados ilegales y las debilidades del Estado para ocupar las zonas dejadas por las FARC, son tres factores que han conducido a deteriorar las condiciones de no repetición de los hechos violentos contra las comunidades afrodescendientes e indígenas.

9

La búsqueda de alternativas y voluntades para continuar con los diálogos de paz con el ELN, en virtud de garantizar la paz territorial y la no repetición de los hechos victimizantes para los pueblos étnicos, es de la más alta importancia para enfrentar las continuidades, nuevas configuraciones y agudizaciones del conflicto armado luego de la desmovilización de las FARC.

10

El acompañamiento de la comunidad internacional, mecanismos y oficinas de cooperación a las organizaciones sociales étnicas del país y a las instituciones del Estado encargadas de la implementación de los acuerdos aporta a la cualificación de los procesos institucionales, mejora las capacidades de realización de los objetivos pendientes y fortalecer las posibilidades de sostenibilidad y continuidad de los logros alcanzados. Instamos a la comunidad internacional a mantener acciones de monitoreo y seguimiento a los mecanismos especiales del Acuerdo Final que se especializan en los asuntos étnicos. Igualmente, recomendamos a las organizaciones de Derechos Humanos no desistir en el trabajo de observación para acompañar los procesos de resistencia que impulsan los pueblos étnicos en el escenario de continuidad de la crisis humanitaria.

## Al Gobierno Nacional

11

El Gobierno nacional debe reconocer que la Instancia Especial de Alto Nivel para Pueblos Étnicos – IEANPE, en desarrollo de las competencias en materia de impulso, seguimiento y verificación ha tenido dificultades para su puesta en marcha habida cuenta de que tortuoso proceso de implementación le ha derivado en una situación huérfana por la ausencia de voluntad política y condición fiscal para convocarle. Así las cosas, la acción propositiva, gestión y solidaridad de los organismos que acompañan y apoyan a los pueblos étnicos en la Comisión Étnica de Paz en esfuerzos unificados logran un conjunto de intervenciones y adaptaciones respectivas frente a las medidas susceptibles de afectar los derechos de los pueblos étnicos. El soporte político que tiene la IEANPE en la Comisión Étnica de Paz teniendo en cuenta el trabajo de exigibilidad apalancando el enfoque étnico, la interlocución con pueblos étnico además de armonizar dos órganos fundamentales; Mesa Permanente de Concertación Indígena y el Espacio de Nacional de Consulta Previa Afrodescendiente en el desafío de establecer un dialogo integrador para potenciar la implementación del enfoque étnico de paz.

12

Propiciar y establecer condiciones y garantías para el funcionamiento de la IEANPE en el marco de los avances de la CESIVI, particularmente, apoyar las condiciones materiales en el desarrollo del Plan Estratégico para la articulación regional y nacional. Dicho proceso, es central dado que concentra el seguimiento, capacitación en territorios étnicos y la generación de información para la documentación de la implementación de la paz.

13

El Gobierno nacional debe mejorar y establecer mecanismos institucionales orientados a sustraer el acceso al derecho a la consulta previa frente a estereotipos raciales. Una de las grandes fallas detectadas durante el mecanismo de la vía rápida tiene que ver con la persistencia del racismo institucional, la garantía y

no protección de los derechos del pueblo afrodescendientes en participación y la consulta previa en el marco del Fast Track que evidenció un tratamiento diferenciado y con carácter espurio. Dicho abordaje han tenido expresos tratos diferenciados entre afrodescendientes e indígenas que constituyeron la base central y explican la aplicación diferenciada del derecho a la consulta previa en la pasada legislatura (2017 –II).

14

Atender la necesidad de fortalecimiento de los sistemas de protección propios de los pueblos indígenas constituyen aspectos que pueden ser apalancados con una estrategia nación territorio desde el Gobierno nacional. El gobierno nacional puede comprender las potencialidades del dialogo intercultural desde la vigencia del principio de objeción cultural y la generación de formas diferenciadas de resolución de conflictos territoriales e interétnicos.

15

Superar las dificultades en materia de indeterminación estadística para los pueblos étnicos en todos los componentes sectoriales de las políticas públicas como eje fundamental para los procesos de planeación nacional y la toma de decisiones en equidad de las políticas públicas.

16

El Gobierno nacional en la proyección del Formulación del Plan Nacional de Desarrollo 2018 -2022 ha trazado un diagnóstico sobre los procesos de articulación institucional, coordinación nacional y el carácter de los instrumentos de planeación de las políticas de implementación los cuales ha examinado y valorado en la importancia de ajustar en el marco de la transición gubernamental en un escenario de paz con legalidad. Es fundamental que la constitución del Capítulo Étnico introduzca de manera determinante un diagnóstico integral desde el enfoque multidimensional que permita determinar las la metas, los indicadores, así como el respaldo fiscal con temporalidades para brindar cumplimiento integral del enfoque étnico.

17

Incluir en el Plan Nacional de Desarrollo de manera detallada los componentes sectoriales establecidos y pactados en el Plan Marco de Implementación – PMI, incluidas las metas e indicadores, y establecer de manera clara las fuentes y mecanismos de financiación. Igualmente, en virtud de los acuerdos protocolizados en el marco de las Consultas Previas realizadas a través de la Mesa Permanente de Concertación y el Espacio Nacional de Consulta Previa Afrodescendiente, los cuales durante los ingentes esfuerzos durante Enero y Febrero de 2019 protocolizaron compromisos sustanciales que merecen ser tenidos en cuenta de manera real en el tránsito de la iniciativa legislativa de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, especialmente, se hace necesario la proposición de un articulado que establezca en dicha ley, aquellas metas e indicadores como sus fuentes de financiación y sistema de seguimiento.

## A los organismos de la comunidad internacional

18

En relación con el acompañamiento de los órganos multilaterales, especialmente a la Organización de Naciones Unidas – ONU y la Organización Internacional para el Trabajo OIT reiteramos en que dadas las circunstancias en que observamos el acceso y garantía al derecho fundamental a la consulta previa señalamos que al converger varios factores de exclusión en la Democracia de Colombia, el Gobierno Nacional de manera sistemática no solo ha incumplido las responsabilidades y mandatos, sino, que manifiesta importantes fallas a la luz de los pactos y convenciones relativos: Pacto por los Derechos Civiles y Políticos, la Declaración contra Todas las Formas de Racismo y Xenofobia y la Convención Americana, etc.

19

Instamos a los órganos bilaterales comprometidos con vincular y mantener acciones tendientes a integrar al sistema monitoreo y seguimiento creados en el proceso de implementación (punto 6) a integrar las variables conducentes a que sus mecanismos especializados introduzcan el enfoque étnico y los asuntos raciales.

20

El acompañamiento de las organizaciones no gubernamentales, mecanismos y oficinas de cooperación para mantener observación de la implementación con enfoque étnico va a requerir en varios componentes de la implementación la perspectiva propositiva, creativa y de autogestión para la consolidación de la paz territorial. Igualmente, recomendamos a las organizaciones de Derechos Humanos no desistir en el trabajo de observación y seguimiento para acompañar los procesos de resistencias que impulsan los pueblos étnicos en el escenario de continuidad de la crisis humanitaria, y especialmente al Gobierno nacional la búsqueda de alternativas y voluntades para continuar con los diálogos de paz con el ELN, en virtud de

garantizar la paz territorial y la no repetición de los hechos victimizantes para los pueblos étnicos y a la luz de las nuevas configuraciones que ha tomado el conflicto armado luego de la desmovilización armada de las FARC - EP.

## Fuentes consultadas

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES. Boletín Informa N° 94. Informe de la Situación Humanitaria en Colombia primer semestre de 2018. Bogotá, Colombia

Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano. Documento de Trabajo e Incidencia Política. 2015. Bogotá. D.C.

Corte Constitucional– República de Colombia. Sentencia 576 de 2014. Bogotá, Colombia.

Corte Constitucional – Sentencia C 173 de 2018. Bogotá, Colombia

Comisión Étnica para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales. Resolución 001. Por la cual se crea la Comisión Étnica para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales. En: <http://convergenciagnoa.org/wp-content/uploads/2017/07/resolucion.pdf>. 2016. Bogotá, Colombia

Comisión Étnica. Comunicado a la Opinión Pública No 002. En: <http://convergenciagnoa.org/wp-content/uploads/2017/07/ComisionEtnicaPaz.pdf> 2016. Bogotá, Colombia

Comisión Étnica. Comunicado a la Opinión Pública No 003. En: <http://www.onic.org.co/comunicados-onic/1410-comunicado-oficial-comision-etnica-para-la-paz-y-la-defensa-de-los-derechos-territoriales>. 2016. Bogotá, Colombia

Comisión Étnica de Paz y para los Derechos Territoriales. Memorias del Informe de Balance Audiencia Étnica. 2018. Bogotá, Colombia

Contraloría General de la República. Bogotá. Informe al Congreso de la República sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones. 2018. Bogotá, Colombia.

Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano-CONPA. Agenda de Paz Afrocolombiana. Véase en: [http://www.afrodescolombia.org/wpcontent/uploads/2017/07/Agenda\\_de\\_paz\\_CONPA.Final-ilovepdf-compressed.pdf](http://www.afrodescolombia.org/wpcontent/uploads/2017/07/Agenda_de_paz_CONPA.Final-ilovepdf-compressed.pdf) .2015. Bogotá, Colombia

Defensoría del Pueblo. Sistema de Alertas Temprana - SAT. Informes 003 y 004 de 2018. Bogotá, Colombia

Fundación Heinrich Böll. Ideas verdes No. 2018. Bogotá - Colombia

Fundación Ideas para la Paz – FIP. Informe 31: las Garantías de Seguridad: Una Mirada desde lo Local. 2018. Bogotá D C.

Instituto Kroc - de Estudios Internacionales de Paz, Escuela Keough de Asuntos Globales. Universidad de Notre Dame. Segundo Informe sobre el estado efecto de Implementación del Acuerdo de Paz en Colombia. 2018. Bogotá, Colombia.

Mesa Permanente de Concertación de Pueblos Indígenas. Comunicado de Prensa. 2018. Bogotá, Colombia.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. 2017. UNODC- Informe Monitoreo sobre Colombia. 2017. Bogotá, Colombia

14. Monitoreo y verificación de compromisos de Sustitución de Cultivos Ilícitos - Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos – PNIS. 2018. Bogotá, Colombia.

Organización Nacional Indígena de Colombia - ONIC. Informe sobre Criminalización y Ataques contra los Pueblos y Comunidades Indígenas que Defienden sus Derechos en Colombia. 2018. Bogotá D C.

Organización de Estados Iberoamericanos-OEI. Primer Informe de Acompañamiento a la Implementación del Acuerdo Final de Paz presentado al Congreso de la Republica. 2018. Bogotá, Colombia.

Perafán, Carlos César. El Impacto de Cultivos de Uso Ilícitos en Pueblos Indígenas. El Caso Colombiano. 1999. Washington D C

República de Colombia. Decreto Ley 885 de 2017. Bogotá, Colombia.

República de Colombia. Decreto 1372 de 2018. Bogotá, Colombia.

República de Colombia. Plan Marco de Implementación: Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. (2017) Bogotá, Colombia

República de Colombia (2016). Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una paz estable y duradera. 2016. Bogotá, Colombia.

#### Notas:

1. Instituto Kroc – Segundo Informe. 2018. Pág. 18.
2. El CONPA es la instancia de coordinación de acciones entre los siguientes procesos organizativos afrocolombianos: Foro Interétnico Solidaridad Chocó –FISCH, La Asociación Nacional de Afrocolombianos Desplazados –AFRODES, Proceso de Comunidades Negras – PCN, El Consejo Laboral Afrocolombiano –CLAF, Autoridad Nacional Afrocolombiana –ANAFRO, Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas –CNOA, Pastoral Afrocolombiana –CHOCO, Red Nacional de Mujeres Afrocolombianas –KAMBIRI, y la Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca –ACONC.
3. Comisión Étnica para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales. Resolución 001 <http://convergenciagno.org/wp-content/uploads/2017/07/resolucion.pdf>
4. Comisión Étnica. Comunicado a la Opinión Pública No 002. En: <http://convergenciagno.org/wp-content/uploads/2017/07/ComisionEtnicaPaz.pdf>
5. Comisión Étnica. Comunicado a la Opinión Pública No 003. En: <http://www.onic.org.co/comunicados-onic/1410-comunicado-oficial-comision-etnica-para-la-paz-y-la-defensa-de-los-derechos-territoriales>
6. Acuerdo Final. Pág. 6.
7. Nota. Entre las recomendaciones centrales que determina el Instituto Kroc está; la necesidad de una implementación territorial efectiva de toda la oferta institucional requerida para brindar garantías de seguridad y protección a los pueblos y territorios indígenas. Adecuar medidas de protección para líderes y líderes indígenas que respondan a sus necesidades, así como la protección del derecho fundamental a la Consulta Previa, libre e informada, para garantizar la implementación efectiva de lo acordado en el Capítulo Étnico. También, avanzar en el programa especial de armonización para la reincorporación de los desvinculados pertenecientes a los pueblos indígenas. Y establecer estrategia pedagógica y comunicativa de difusión de los principios de no discriminación racial y étnica de las mujeres, jóvenes y niñas desvinculadas del conflicto.
8. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. Escuela Keough de Asuntos Globales. Universidad de Notre Dame. “Segundo Informe sobre el Estado Efectivo de Implementación del Acuerdo de Paz en Colombia. Diciembre 2016-mayo 2018”. P (245). Disponible en: [https://kroc.nd.edu/assets/284864/informe\\_2\\_instituto\\_kroc\\_final\\_with\\_logos.pdf](https://kroc.nd.edu/assets/284864/informe_2_instituto_kroc_final_with_logos.pdf).
9. La CSIVI está integrada por seis (6) miembros, de la siguiente manera: tres (3) delegados del gobierno y tres (3) de legados por el Movimiento Político FARC.
10. La Coordinación Étnica Nacional de Paz – CENPAZ, es una confluencia de organizaciones étnicas del orden nacional, regional y local. Cenpaz articula la Coordinación Nacional de Pueblos Indígenas –CONPI, la Coordinación Nacional de Comunidades y Organizaciones Afrocolombianas –CONAFRO, Comunidades Construyendo Paz desde los Territorios –CONPAZ, la Asociación de Autoridades del Pueblo Wounaan de Colombia –WOWNDECO, la Asociación Sindical del Magisterio Quibdoseño y Chocuano –MASEAQCH, la Federación de Pequeños y Medianos Mineros del Chocó –FEDEMICHOCÓ, así como los Capítulos Regionales de CENPAZ y sus organizaciones territoriales.
11. Nota. El PMI es el documento de referencia para incluir los componentes en los Planes Nacionales de Desarrollo de Colombia durante los próximos 15 años. Este documento concentra un diagnóstico que vincula aspectos sectoriales y población brindando un estado de la cuestión estructural a que se pretende atender con las medidas de políticas públicas. Igualmente las metas trazadoras e indicadores constituyen el marco de medición para examinar de manera permanente el nivel de cumplimiento en cada medida pactada, significa que al igual que las políticas de corte general que comprometen la acción del Estado, esta política no es marginal a los mismos criterios de racionalidad en los tiempos de la formulación y ejecución.
12. Nota. En diversos momentos durante las últimas dos décadas en Colombia esta situación ha conllevado a una fuerte tensión entre las organizaciones étnicas indígenas, afrodescendientes y el estamento institucional que apoya las propuestas empresariales, quienes con el propósito de subvertir las reglas de desarrollo o su aplicación han venido exigiendo la reglamentación del derecho fundamental a la consulta previa.
13. Decreto Ley 885 de 2017. Presidencia de la República de Colombia. 2017. Bogotá, D.C.
14. La Misión de la ONU en su Primer Informe señala que en los primeros 12 meses de la implementación el Congreso aprobó un total de once (11) leyes, incluidas seis (6) reformas constitucionales. Periodo en el que Juan Manuel Santos, Presidente de Colombia, dictó 36 decretos ley y otros 60 decretos relacionados con la Implementación. De ese total de 107 leyes y decretos, 49 fueron sobre reincorporación; 6 sobre garantías de seguridad; 9 sobre las víctimas, la verdad, la justicia y la reparación; 21 sobre desarrollo social y rural; y el resto sobre cuestiones transversales. Ver en el Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. Diciembre 2017. Pág. 02.

15. Nota. Las principales salvaguardas integradas son las siguientes: los Pueblos étnicos entran como beneficiarios del Fondo de Tierras, los territorios ancestrales quedan jurídicamente protegidos ante la adjudicación de baldíos, se estipula un procedimiento especial para la ampliación, titulación, saneamiento, restitución y constitución de Resguardos Indígenas, se adelanta un proceso especial de Consulta Previa para la construcción de los PART y los PDET con la participación de los Pueblos Étnicos, se permite a los PE avalar las CTE, se garantizará la participación de los PE en el Catastro Multipropósito y se definen unos lineamientos para los PDET de acuerdo con los Planes de Vida, de Ordenamiento Territorial, Planes de Salvaguarda y ambientales de los PE.
16. El Espacio Nacional de Consulta Previa Afrodescendiente fue reglamentada como instancia de interlocución mediante el Decreto 1372 de Agosto 02 de 2018.
17. Memorias del “encuentro étnico para la evaluación de la implementación de los acuerdos de paz y construcción de alianzas”. Este encuentro fue realizado bajo la coordinación de la Comisión Étnica en Acuerdo con Rights and Resources Initiative - RRI. 31 de Julio, 1 y 2 de Agosto de 2018..
18. Informe al congreso sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del plan plurianual de inversiones. Unidad para el Posconflicto - Contraloría General de la República. Bogotá. Junio de 2018.
19. Segundo Informe. Instituto KROC. Página 26.
20. Memorias del Informe de Balance Audiencia Étnica. Comisión Étnica de Paz y para los Derechos Territoriales. Capítulo -Agencia Nacional de Tierras. 2018.
21. Informe Nacional Presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos en el año 2018. Presidencia de la República de Colombia. 2018.
22. Memorias de Audiencia Étnica. Instancia Especial de Alto Nivel para Pueblos Étnicos. Presentación: Estado de avance de las concertaciones PDET enfoque étnico. Agencia de Renovación del Territorio. Junio 2018.
23. Comunicado de Prensa. Mesa Permanente de Concertación de Pueblos Indígenas. Octubre 01 de 2018. En el Pronunciamiento los pueblos étnicos manifiestan desde las Organizaciones indígenas con asiento en la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas: Organización Nacional Indígena De Colombia – ONIC, Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana –OPIAC, Confederación Indígena Tayrona –CIT, Autoridades Indígenas de Colombia “Por La Pacha Mama” AICO, y Autoridades Tradicionales Indígenas de Colombia – Gobierno Mayor, radicarán una Tutela por la vulneración del Derecho Fundamental a la Consulta Previa, Libre e Informada en el proceso de consulta del Proyecto de Ley que Reforma la Ley 160 de 1994 – Ley de Tierras. Ver en; <http://www.onic.org.co/comunicados-de-otros-sectores/2590-por-la-defensa-de-la-vida-tierras-y-territorios-en-colombia-las-consultas-se-respetan>
24. Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes 3859 “Política para la Adopción e Implementación de un catastro multipropósito rural-urbano”. Septiembre 23 de 2016. Pág.18. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3859.pdf>
25. Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado. Tercer Informe de Verificación sobre el Cumplimiento de Derechos de la Población en Situación de Desplazamiento. Bogotá. Diciembre de 2010.
26. Defensoría del Pueblo. Informe Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación. [http://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Informe\\_ETCR.pdf](http://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Informe_ETCR.pdf)
27. El Impacto de Cultivos de Uso Ilícito en Pueblos Indígenas. El Caso Colombiano. Carlos César Perafán. 1999.
28. En este orden de ideas, vale la pena recordar que desde organizaciones afrodescendientes e indígenas se ha señalado reiteradamente la continuidad de hechos violentos a nivel territorial, por ejemplo en la región del pacífico sur colombiano, donde se ha asesinado de manera selectiva autoridades étnicas y líderes sociales en el Municipio de Tumaco durante los últimos 15 años: el Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera ha afrontado situaciones de fuerte presión durante 2014 y 2018, además de los asesinatos durante el año 2017 en el Consejo Comunitario Manos Amigas en Magüí Payán Nariño -subregión del Telembí. También se ha denunciado que los asesinatos han continuado en los municipios de Guapí, López de Micay, Suarez y Santander de Quilichao en el departamento del Cauca. Así mismo, el Distrito Especial Buenaventura Valle del Cauca ha sido escenario de asesinatos sostenidos y de formas de violencia con las cuales se ha retirado de la dinámica social líderes importantes, luego de las movilizaciones de las comunidades afrodescendientes en Buenaventura Valle y departamento del Chocó. En los últimos 3 años las autoridades afrodescendientes y sus organizaciones han emitido una veintena de comunicados en rechazo a esta situación sistemática. También, desde la Organización Nacional Indígena de Colombia –ONIC se ha reiterado la situación dramática que se vive a nivel territorial en materia de desplazamiento forzado y asesinato de no menos de 50 líderes entre 2016 y 2018. La situación se torna dramática y orientada hacia la destrucción física y cultural del gobierno propio en tanto se registran más de 133 amenazas a líderes indígenas.
29. Comité de Escogencia. Decreto 587 de 2017. El Presidente de la República conforma el Comité para la Escogencia de algunos miembros del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición – SIVJRNR en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por los artículos 188 y 189 y el artículo transitorio 7 del Acto Legislativo 01 de 2017. Ver <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20587%20DEL%2005%20DE%20ABRIL%20DE%202017.pdf>

**#FuerzaEtnica**  
**#MingaporlaVida**  
**#ElPuebloNoseRindeCarajo**

**Colombia**  
**2019**



Comisión Étnica para la paz y la defensa  
de los derechos territoriales

Apoya:

