



**TERCER INFORME DE BALANCE DE LA
IMPLEMENTACIÓN DEL CAPÍTULO
ÉTNICO DEL ACUERDO DE PAZ EN LOS
PRIMEROS 100 DÍAS DE LA
ADMINISTRACIÓN PETRO**



Consejo Nacional de Paz
Afrocolombiano
CONPA

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

TERCER INFORME
DE BALANCE DE LA
IMPLEMENTACIÓN
DEL CAPÍTULO ÉTNICO
DEL ACUERDO DE PAZ
EN LOS PRIMEROS
100 DÍAS DE LA
ADMINISTRACIÓN
PETRO

CORDINACIÓN POLÍTICA Y OPERATIVA DEL CONPA

RICHARD MORENO RODRIGUEZ
Coordinador del CONPA

MARINO CORDOBA
Asociación de Afrocolombianos Desplazados – AFRODES

ABID MANUEL ROMAÑA
Foro Interétnico Solidaridad Chocó – FISCH

CARLOS ALFONSO ROSERO
Proceso de Comunidades Negras – PCN

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

TOMASA MEDRANO RAMOS
Red Nacional de Mujeres Afrocolombianas – Kambiri

Pbro EMIGDIO CUESTA PINO
Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas
– CNOA

ARLEY MENA
Consejo Laboral Afrocolombiano - CLAF

MATILDE ESTER MAESTRE
Autoridad Nacional Afrocolombiana – ANAFRO

Pbro ESTERLIN LONDOÑO PALACIOS
Pastoral Afrocolombiana

GLORIA ESTEFAN BERMUDEZ CARABALÍ
Asociación de Mujeres Afrodescendientes del
Norte del Cauca – ASOM

DILÓN MARTINEZ
Comité Cívico del Departamento del Chocó

Pbro JHON REINA
Comité Paro Cívico Buenaventura

DOCUMENTO ELABORADO POR EL EQUIPO TÉCNICO.

ARIEL ROSEBEL PALACIOS
EMILIA FROST DIEGO PEREZ
YOBANA MILLAN BUSTOS
HELMER EDUARDO QUIÑONES
DANIELA IBARGUEN
HÉCTOR FABIO GÓMEZ CUAMA
JORGE RIVERA
NADIMI LOBOA
LILIBETH SIERRA
EMETERIO CANAVAL
ACXAN DUQUE

Fundación Antípoda
Diseño y diagramación

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

Contenido

1. Introducción	5
2. Mirada general sobre el avance en la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo Final de Paz: agosto-diciembre de 2022	8
3. Las salvaguardas sustanciales del Capítulo Étnico	10
3.1 Consulta Previa, Libre e informada	11
3.2 El enfoque transversal étnico-racial de género, mujer, familia y generación	13
3.3 Objeción Cultural	14
3.4 El principio de no regresividad de los derechos obtenidos por los pueblos étnicos	15
4. Avance en la implementación del Capítulo Étnico:	17
4.1 Punto 1: Reforma Rural Integral	17
4.1.1 La Coordinación de los instrumentos de planificación de territorios vitales	21
4.1.2 Consolidación del Catastro Multipropósito y tránsito hacia el Sistema de Administración del Territorio (SAT)	22
4.1.3 Cierre de las brechas de desigualdad en la tenencia	22
4.1.4 Los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR)	26
4.1.5 Los Planes Nacionales Sectoriales para la Reforma Rural Integral	26
4.2. Punto 2: Participación Política	27
4.3 Punto 3: Fin del conflicto	29
4.4 Punto 4: Solución al problema de las drogas ilícitas	32
4.6 Punto 6: Seguimiento y verificación:	36
5. Conclusiones	39
Bibliografía	42



1. Introducción

Este es el tercer informe de seguimiento del Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano -CONPA a la implementación del Capítulo Étnico y del enfoque étnico-racial con perspectiva de mujer, familia y generación del Acuerdo de Paz, suscrito en el año 2016 por el Gobierno de Colombia y las extintas FARC-EP. El Capítulo Étnico provee el marco interpretativo general para que, durante la implementación de los compromisos pactados por las partes en La Habana, se garantice la progresividad y salvaguarda de los derechos colectivos e individuales de los pueblos étnicos como sujetos de especial protección constitucional.

El seguimiento del CONPA al cumplimiento del Capítulo Étnico y a la incorporación del enfoque étnico-racial con perspectiva de mujer, familia y generación en todos los esfuerzos de implementación

del Acuerdo se ha venido realizado con el fin de evitar la regresividad de los derechos adquiridos por los pueblos étnicos, así como para garantizar su participación plena, efectiva y con incidencia en la construcción de la paz en Colombia.

Este tercer informe se ocupa de los primeros cuatro meses de la administración del presidente Gustavo Petro, esto es, el periodo comprendido entre agosto y diciembre de 2022, y hace un balance de las primeras acciones y decisiones gubernamentales para la implementación del Capítulo Étnico y del enfoque étnico-racial con perspectiva de mujer, familia y generación. Adicionalmente, en el informe también se identifican y sugieren lineamientos y rutas de acción para avanzar decididamente en la transversalización de este enfoque y en el cumplimiento pleno del Capítulo Étnico.

Para la construcción de este tercer informe de seguimiento, además de haber articulado con las dis-

tintas organizaciones afrocolombianas y procesos étnico-territoriales asociados o cercanos al CONPA en todo el territorio nacional, se han consultado diversas fuentes oficiales y del Gobierno, de la sociedad civil y de la prensa para hacer seguimiento al avance del Capítulo Étnico y del enfoque étnico-racial con perspectiva de mujer, familia y generación entre agosto y diciembre de 2022. En este sentido, uno de los insumos principales para la elaboración de este informe es el documento de Bases del Plan Nacional de Desarrollo, publicado en noviembre de 2022.

El balance general de los primeros cuatro meses de la administración Petro se caracteriza por el surgimiento de una nueva coyuntura política, de una importante ‘ventana de oportunidad’, para la reactivación e implementación decidida del Acuerdo Final en general, y del Capítulo Étnico en particular. La llamada política de la ‘Paz Total’ es la apuesta general del Gobierno que implica la implementación plena y efectiva del Acuerdo de Paz, el desarrollo de una agenda de negociación de paz con grupos armados y de sometimiento de actores ilegales para el desescalamiento paulatino de la violencia, la atención a las raíces del conflicto como la explotación y distribución inequitativa de la tierra, y el impulso a ajustes institucionales para asegurar que la política de paz se constituya en política de Estado (PND, 2022: 27).

Ahora bien, estamos ante un desafío importante. Según el secretario general de la Instancia Especial

de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE), Armando Wouriyu Valbuena, la implementación del Capítulo Étnico es la más rezagada en el conjunto del Acuerdo de Paz (El Espectador, 11 de enero de 2023). En efecto, en el anterior informe sobre el avance del Capítulo Étnico, el CONPA advirtió sobre la poco significativa implementación de los compromisos adquiridos por el Estado en el Capítulo Étnico y la ausencia de mejoras en la vida de las personas y comunidades étnicas por el Acuerdo

Final. También el CONPA alertó sobre el incumplimiento de las salvaguardas sustanciales, sobre la crítica situación de seguridad y protección y la crisis humanitaria en los territorios étnicos, así como por la regresividad de los derechos fundamentales de los pueblos étnicos: el derecho a la vida, a la seguridad y protección, y a la libre circulación (CONPA, 2022: 7).

En el periodo del que se ocupa este tercer informe del CONPA se identificaron importantes acciones y decisiones por parte de la administración del presidente Petro para reactivar

la implementación del Acuerdo de Paz en general, y del Capítulo Étnico en particular. En términos generales, se destaca la creación de la ‘Unidad para la Implementación’, adscrita a la Oficina del Alto Comisionado de Paz, que se ocupará del liderazgo y coordinación general de las labores de implementación del Acuerdo de Paz. También es importante mencionar el proceso de construcción del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022-2026, que es la hoja de ruta general del Gobierno para los siguientes cuatro años. En el documento de las bases del

Este tercer informe se ocupa de los primeros cuatro meses de la administración del presidente Gustavo Petro, esto es, el periodo comprendido entre agosto y diciembre de 2022, y hace un balance de las primeras acciones y decisiones gubernamentales para la implementación del Capítulo Étnico y del enfoque étnico-racial con perspectiva de mujer, familia y generación.

PND, por ejemplo, se afirma de forma recurrente que la implementación del Acuerdo de Paz de 2016 “será la piedra angular para poder avanzar hacia la paz total” (DNP, 2022: 30).

En cuanto al Capítulo Étnico, resulta de suma importancia la designación de la vicepresidenta de la República, Francia Márquez, como coordinadora interinstitucional e intersectorial para el cumplimiento del Capítulo Étnico (Artículo 6, Decreto 1874 de 2022). Adicionalmente, es clave mencionar la decisión de los gobiernos de Estados Unidos de América y de México de ser acompañantes y socios para la implementación del Capítulo Étnico, así como la extensión del mandato de la Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia para monitorear, en adelante, el avance de los compromisos del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz.

No obstante, a pesar de la actual coyuntura política e internacional favorable para la reactivación de la implementación del Capítulo Étnico, es necesario aún concretar y materializar en políticas, planes y proyectos el enfoque transversal étnico-racial con perspectiva de mujer, familia y generación. Esto, especialmente, en relación con las medidas y compromisos de la Reforma Rural Integral (punto 1) y la

reparación integral de las víctimas (punto 5). Pero además, es necesario que en esta administración del presidente Petro se logre avanzar en la garantía y cumplimiento de las salvaguardas sustanciales del Capítulo Étnico en términos normativos y de política pública.

Este documento está estructurado en cinco secciones. Además de la presente introducción, contiene una segunda sección que ofrece una mirada general de los esfuerzos para la implementación del Capítulo Étnico, registrados entre agosto y diciembre de 2022. La tercera sección se ocupa de analizar el estado de avance de las salvaguardas sustanciales del Capítulo Étnico y propone algunas líneas de acción para su garantía plena. En la cuarta sección se analizan los avances y acciones ejecutadas durante el periodo de estudio para la implementación del Capítulo Étnico y la incorporación del enfoque transversal étnico-racial con perspectiva de mujer, familia y generación en cada uno de los seis (6) puntos del Acuerdo Final de Paz. Además, para cada uno de los puntos del Acuerdo, se formulan algunas recomendaciones para avanzar en la incorporación y garantía de dicho enfoque diferencial. Finalmente, la quinta sección ofrece unos comentarios y reflexiones de síntesis.



2. Mirada general sobre el avance en la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo Final de Paz: agosto-diciembre de 2022

Desde su posesión como presidente de Colombia, el 7 de agosto de 2022, Gustavo Petro anunció su compromiso por terminar con seis décadas de violencia y conflicto armado en el país y anunció que su Gobierno cumplirá el Acuerdo de Paz (El Espectador, 11 de enero de

2023), incluido el Capítulo Étnico, esfuerzo que se inscribe en la llamada agenda general de ‘paz total’.

En este sentido, el inicio de la administración Petro abrió una nueva coyuntura política o ‘ventana de oportunidad’ para la reactivación e implementación decidida del Acuerdo Final en general, y del Capítulo Étnico en particular. Este impulso, además, no solo incluye a la rama ejecutiva y a la rama legislativa del Estado colombiano (que por ejemplo aprobó en noviembre de 2022 la modificación, adición y prórroga de la Ley 418 de ‘Paz Total’), sino también a la comunidad internacional, cooperantes y países acompañantes del Acuerdo de Paz.

Ejemplo del impulso temprano del Gobierno nacional a la implementación del Acuerdo de Paz fue la creación de la ‘Unidad para la implementación del Acuerdo de Paz’, y la designación de Gloria Cuartas como su directora, el 13 de octubre de 2022 (El

Espectador, 13 de octubre de 2022). Esta nueva unidad, que es resultado de la reestructuración del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (que supuso la eliminación de la Consejería de Estabilización y Consolidación), será una subdirección de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y se encargará del direccionamiento y coordinación de la implementación del Acuerdo de La Habana (Ibid.).

Por su parte, en cuanto a la reactivación de la implementación del Capítulo Étnico, es importante anotar que, por medio del Decreto 1874 del 9 de septiembre de 2022, se otorgó a la vicepresidenta, Francia Márquez, funciones para coordinar “interinstitucional e intersectorialmente el desarrollo de la implementación de los compromisos derivados del Capítulo Étnico” (Vicepresidencia de la República, 26 de noviembre de 2022).

Adicionalmente, en el periodo que cubre este informe la implementación del Capítulo Étnico ha recibido significativos y muy claros apoyos de la comunidad internacional. Así, por ejemplo, el 3 de octubre de 2022, el secretario de estado de Estados Unidos, Anthony Blinken y la vicepresidenta, Francia Márquez, firmaron un acuerdo por medio del cual el país norteamericano se convirtió en el primer acompañante internacional de la implementación del Capítulo Étnico (Caracol Radio, 3 de octubre de 2022). Posteriormente, el 25 de noviembre de 2022, se anunció que el Gobierno de México también ejercerá como acompañante y prestará apoyo económico y técnico para la implementación del Capítulo Étnico (El Espectador, 25 de noviembre de 2022).

El continuo apoyo internacional para la implementación del Acuerdo de Paz del 2016, y en particular del punto 1 del acuerdo, también se ha visto reflejado en el apoyo financiero.

De igual forma, en enero de 2023, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas decidió extender el mandato de la Misión de Verificación en Colombia para hacer seguimiento al cumplimiento de los compromisos del Capítulo Étnico (El Espectador, 11 de enero de 2023) (Ver sección del punto 6).

El continuo apoyo internacional para la implementación del Acuerdo de Paz del 2016, y en particular del punto 1 del acuerdo, también se ha visto reflejado en el apoyo financiero. Así, por ejemplo, en diciembre de 2022, el Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostentamiento de la

Paz anunció un nuevo plan de inversiones que incluye 17,4 millones de dólares para apoyar la implementación del Acuerdo Final de Paz durante 2023 (Infobae, 13 de diciembre de 2022)¹.

Este compromiso con la paz y la implementación del Acuerdo de Paz también se ve reflejado en el Plan Plurianual de Inversiones del Gobierno nacional, que estima para el periodo 2022-

2026 inversiones por 50,4 billones de pesos para la paz (DNP, 2023: 9). Por su parte, el presupuesto general de la nación de 2023 para las entidades encargadas de la implementación del Acuerdo contempla inversiones de aproximadamente 3.9 billones de pesos (El Espectador, 19 de octubre de 2022).

De tal suerte, durante los primeros seis meses de la administración Petro se han dado pasos importantes para la reactivación y profundización de la implementación del Capítulo Étnico y la incorporación del enfoque étnico-racial para el diseño y aplicación de las medidas y compromisos generales del Acuerdo de Paz.

¹ Los países que hicieron estas contribuciones son: Noruega (US \$8,7 millones), Alemania (US \$7,4 millones), Irlanda (US \$750.000) y Reino Unido (US \$550.000) (Infobae, 13 de diciembre, 2022).



3. Las salvaguardas sustanciales del Capítulo Étnico

Las salvaguardas sustanciales fueron formuladas como la base principal para la interpretación e implementación del Acuerdo Final desde una perspectiva étnico-racial. Por esta razón, el cumplimiento de las salvaguardas debe ser la primera prioridad para reactivar y dar un nuevo impulso a la implementación del Capítulo Étnico.

El segundo informe de seguimiento a la implementación del Capítulo Étnico del CONPA, publicado en 2022, reiteró la preocupación por la falta de avances y medidas concretas para hacer efectivas las salvaguardas de dicho Capítulo. En ese informe se resaltó que

“el balance general del estado de cumplimiento de las salvaguardas sustanciales demuestra no solamente el incumplimiento con el Capítulo Étnico del Acuerdo de paz sino también el incumplimiento de convenios internacionales firmados por Colombia, y por ende, el incumplimiento de la Constitución de 1991.” (CONPA, 2022: 8)

Si bien el Gobierno Petro ha demostrado su compromiso con la implementación del Acuerdo de Paz, incluyendo del Capítulo Étnico, hay un vacío notable en las bases del Plan Nacional de Desarrollo (PND) en cuanto a la incorporación de garantías para cumplir las salvaguardas sustanciales, así como una falta de esfuerzos desde el ejecutivo de posicionar este tema en la agenda legislativa. También se requiere un esfuerzo interno de las co-

comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales que, por medio de sus consejos comunitarios y otras organizaciones representativas, se apropien del Capítulo Étnico y de las salvaguardas sustanciales con el objetivo de trabajar de forma consistente y estratégica para su cumplimiento.

3.1 Consulta Previa, Libre e informada

La Consulta Previa, Libre e informada es uno de los derechos cruciales para los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros. Este derecho es salvaguardado no solamente en el Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz, sino también en el marco legal internacional y, por ende, en el bloque constitucional de la Carta Política de 1991.

Sin embargo, ha habido alertas sobre la falta de garantías para la Consulta Previa Libre e Informada (CPLI) desde el inicio de la implementación del Acuerdo. Dicha situación empeoró durante el Gobierno de Iván Duque, por lo que en nuestro último informe resaltamos que el incumplimiento de este derecho fundamental constituye uno de los principales cuellos de botella para la implementación del enfoque étnico (CONPA, 2022:26). Así mismo, constatamos que el incumplimiento de la Consulta Previa, libre e informada “constituye además un riesgo de acción con daño”, tal como han alertado actores claves como la STCIV, la CNTI, la CIDH y la Corte Constitucional (Corte Constitucional, 21 de mayo, 2021; CNTI, 24 de junio, 2021; CIDH, 4 de agosto de 2020, citado en, CONPA, 2022:3).

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

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

Desarrollar la CPLI en el marco de la justicia ambiental puede resultar muy fructífero, especialmente si esto se articula con el fortalecimiento de los sistemas propios de justicia de las comunidades étnicas. No obstante, es importante recordar que la CPLI es un derecho que aplica en todos los ámbitos políticos. De la misma forma, es importante reconocer las limitaciones de la CPLI como mecanismo de participación y control en los ciclos de la política pública, así como otros espacios y mecanismo para la participación complementaria, como por ejemplo la Objeción Cultural (ver siguiente acápite).

En ese sentido, resulta preocupante que en las bases para la PND no se vislumbre una política comprensiva y consistente para garantizar el cumplimiento de la CPLI de forma sistemática en todos los sectores y niveles. Atender los múltiples retos y obstáculos que han impedido la garantía de este derecho fundamental de los pueblos étnicos debe ser una prioridad para garantizar que la implementación acelerada, prometida por el presidente Petro, no genere acción con daño en los territorios étnicos.

Ahora bien, también es necesario que dentro de las comunidades y sus organizaciones representativas se fortalezcan las estructuras y capacidades para

participar de forma efectiva en los distintos procesos de la CPLI. Así, por ejemplo, como han venido reclamando los liderazgos territoriales, es necesario el diseño de procedimientos más transparentes y efectivos para garantizar la participación de los territorios colectivos y de las organizaciones de bases de las comunidades negras en las elecciones para el espacio de nacional de consulta previa (ENCP). Además, es necesario implementar medidas afirmativas y diferenciales para garantizar la participación equitativa en el ENCP de las mujeres, personas de los distintos ciclos vitales, así como las personas con identidades de género y orientaciones sexuales disidentes.

Finalmente, y tal como se resaltó en el informe anterior del CONPA, es importante recordar que la Consulta Previa se entiende mejor como un proceso continuo de co-gobernanza, que permite la retroalimentación iterativa de los procesos de política pública en todos los niveles de gobierno. En tanto es una función básica de un Estado pluriétnico como el colombiano (Artículo 7 de la Constitución), requiere de un presupuesto anual básico, ajustado según necesidades particulares.

Lineamientos y acciones prioritarias para garantizar la CPLI

Para avanzar hacia el cumplimiento pleno y garantista del derecho a la consulta previa, es importante considerar las siguientes líneas de acción:

1. Identificar y precisar plenamente los escenarios y temas concretos que en el Acuerdo de Paz requieren implementación de procesos de consulta y consentimiento previo, libre e informado.
2. Garantizar la financiación con compromisos presupuestales atados a un costeo integral que contemple todo el ciclo de la Consulta Previa incluyendo las fases preparatorias, ejecutivas y de control político, tanto a nivel local, regional y nacional.

3. Fortalecer las capacidades tanto de las comunidades y sus representantes, como de las instituciones y los funcionarios públicos, incluyendo en el enfoque étnico-racial con perspectiva de género, mujer, familia y generación en los procesos de CPLI; asegurar los ajustes institucionales en términos operativos y presupuestales necesarios.
4. Diseñar procesos de socialización y pedagogía en las comunidades sobre sus derechos y su exigibilidad; movilizar y adelantar acciones estratégicas para salvaguardar jurídicamente el derecho a la CPLI.
5. Fortalecer los sistemas de seguimiento y verificación propios del cumplimiento de lo concertado en el Acuerdo Final y el Capítulo Étnico y mejorar el acceso y la calidad de la información pública sobre los procesos de CPLI.
6. Proponer medidas afirmativas para eliminar los obstáculos históricos e institucionales que dificultan la participación equitativa y paritaria de las mujeres étnicas en los procesos de CPLI.
7. Impulsar la formación de jóvenes expertos en el derecho a la CPLI desde el derecho propio, así como en el respeto y protección del derecho occidental, para poder responder a la demanda de profesionales con conocimientos específicos propios de las comunidades.

Mecanismos Especiales de Consulta – MEC

Es necesario mantener una diferenciación entre los espacios de Consulta Previa, como un derecho fundamental constitucional garantizado por medio de una serie de estructuras y prácticas institucionales y comunitarias, por un lado, y otros mecanismos de participación colectiva o individual de las personas negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras.

Así, por ejemplo, en el caso de los PDET se creó específicamente los Mecanismos Especiales de Consulta (MEC) para la CPLI de la implementación de los diferentes planes para la gestión pública, articulados por medio de los PDET (por ejemplo: PATR, PISDA, PIRC, los planes de etnodesarrollo, planes de manejo ambiental, etc.).

Hacer efectivos estos mecanismos de consulta debe ser una prioridad por su potencialidad para agilizar la implementación del Acuerdo Final en los territorios priorizados.

La IEANPE ha llamado la atención sobre los riesgos derivados de las malas prácticas a nivel territorial con respecto al MEC. Por ejemplo, se observa “que pese a que la Corte Constitucional Sentencia C-730 de 2017 manifestó claramente que el Mecanismo Especial de Consulta, no excluye, sino que se adiciona a la Consulta y el Consentimiento Previo, Libre e Informado /.../ las entidades del Gobierno nacional, han querido usar este mecanismo abreviado como método general de consulta, para todo lo relacionado con el Acuerdo de Paz” (2021:12).

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

El enfoque transversal étnico-racial de género, mujer, familia y generación ha recibido atención internacional por ser considerado una innovación significativa del Acuerdo de Paz en Colombia, especialmente en relación con la atención diferencial de las violencias interseccionales contra las mujeres racializadas.

No obstante, no hay avances significativos en la implementación de este enfoque y salvaguarda del Capítulo Étnico. Con la excepción del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), no se han podido evidenciar esfuerzos serios, con planificación y suficientemente financiados para lograr una implementación efectiva de este enfoque. Esto se debe principalmente a cuatro factores identificados por la IEANPE que son interdependientes y que, en cierta medida, se fortalecen mutuamente: el escaso desarrollo conceptual, la capacitación técnica de las instituciones propias y externas, los problemas de acceso y uso de la información pública, y de asignación presupuestal suficiente (CONPA, 2022:8).

Por estas razones, es preocupante que el enfoque transversal étnico de género, mujer, familia y generación no se ve reflejado en las bases del PND. Las comunidades negras, afrocolombianas, raiza-

les y palenqueras han intentado que se incorporen énfasis en el enfoque de género y el enfoque generacional, pero en sus aportes al PND no se menciona de forma explícita el enfoque étnico de género, mujer, familia y generación.

La formulación de una política nacional para garantizar la implementación efectiva del enfoque transversal étnico-racial de género, mujer, familia y generación debe ser una prioridad para el nuevo Ministerio de Igualdad.

Lineamientos y acciones prioritarias para garantizar el enfoque de género, mujer, familia y generación

Con el fin de avanzar en la implementación del enfoque transversal étnico-racial de género, mujer, familia y generación, es aconsejable tener en cuenta lo siguiente:

- La implementación de este enfoque interseccional requiere de un trabajo sistémico, incluyendo ajustes normativas, adaptación y capacitación institucional, garantías presupuestales, así como revisión de manuales y protocolos institucionales, tales como los procesos de contratación de personal y operadores.
- También se requieren ajustes metodológicos de los sistemas de información que proveen los insumos principales para la planeación, gestión y evaluación de las políticas públicas. Generar nuevos sistemas para la gestión pública que parte del pluralismo epistemológico que el Enfoque transversal étnico de género, mujer, familia y generación requiere significa un reto grande y depende de que existan las garantías necesarias para una participación efectiva de las mujeres negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras que genere el ejercicio de agencia e incidencia

real en los procesos de toma de decisiones a lo largo de los ciclos de la política pública.

- Es necesario recopilar desde los territorios la comprensión, los conocimientos y las prácticas comunitarias y ancestrales que llenen el enfoque de género, mujer, familia y generación con sentido, por ejemplo, a partir del derecho y los sistemas de justicia propios.

3.3 Objeción Cultural

Otra de las salvaguardas del Capítulo Étnico es el derecho a la Objeción Cultural como garantía de no repetición. La objeción cultural es un derecho que salvaguarda el respeto por “una opción propia de presente y futuro representada en los planes de buen vivir construidos en los territorios” (Machado Mosquera, Marilyn, et al., 2018). No obstante, no se ha podido evidenciar avances sustancial en esta materia (CONPA, 2022).

La objeción cultural tampoco es mencionada en las bases del PND y no es un asunto mencionado por el Espacio Nacional de Consulta Previa (ENCP) en sus insumos para el capítulo específico correspondiente a las comunidades afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras.

La objeción cultural es un derecho que salvaguarda el respeto por “una opción propia de presente y futuro representada en los planes de buen vivir construidos en los territorios” (Machado Mosquera, Marilyn, et al., 2018).

Si bien la Objeción Cultural tiene un carácter consuetudinario respaldado por la justicia propia de algunas comunidades, y que ha sido justificada dentro del bloque de constitucionalidad y la normatividad internacional (PGN, 2021:614), CONPA y la Comisión Étnica han venido resaltando la importancia de legislar y reglamentar la Objeción Cultural. Esto, con el fin de formalizar su incorpo-

ración en la normatividad colombiana y así hacer efectivo el compromiso con las comunidades étnicas en esta materia (ver por ejemplo, Comisión Étnica 2021:11; CONPA, 2020:40). En ese sentido, la implementación normativa del derecho a la Objeción Cultural debe ser una prioridad para el Gobierno nacional para sentar bases sólidas para la implementación de los ajustes institucionales y las políticas públicas necesarias en el mediano y largo plazo para hacer efectivo este derecho de los pueblos étnicos en Colombia.

Por su parte, la Procuraduría General de la Nación también resalta el posible impacto positivo que puede tener la Objeción Cultural en cuanto al goce efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales, “en particular de los derechos a la propiedad intelectual y privatización del conocimiento colectivo, que podrían estar afectados por políticas, intereses y decisiones del Estado o los gobiernos, especialmente en materia de desarrollo económico” (PGN, agosto, 2021:614).

Lineamientos y acciones prioritarias para garantizar la Objeción Cultural

- Facilitar la concertación de una propuesta jurídica que haga efectivo el ejercicio pleno del derecho a la objeción cultural por parte de los pueblos étnicos, incluyendo litigios estratégicos y acción legal directa.
- Iniciar un diálogo interjurisdiccional que permita el desarrollo de un marco normativo para la Objeción Cultural que contemple el Derecho Propio y los sistemas propios de justicia de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.
- Promover la acción legislativa para avanzar en la consolidación de un marco normativo para la Objeción Cultural contemplando la articulación con el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición

(SIVJNRN). Esto, con el fin de que el cumplimiento de esta salvaguarda aporte a las garantías para la no repetición.

- Generar una estrategia de definición de agenda pública a nivel global para el avance en el derecho a la Objeción Cultural. Esto, por ejemplo, por medio de conferencias y foros globales en articulación con el mundo académico y la participación en conferencias y reuniones internacionales estratégicas con la sociedad civil internacional.
- Promover el apoyo y acompañamiento de la comunidad internacional, incluyendo la comunidad académica global, para poner en marcha el derecho a la Objeción Cultural, incluyendo apoyo económico y acompañamiento técnico y político, sin comprometer la autonomía de las comunidades.

3.4 El principio de no regresividad de los derechos obtenidos por los pueblos étnicos

La no regresividad y acceso progresivo a los derechos de los pueblos étnicos no solamente es una salvaguarda del Capítulo Étnico sino es un principio consagrado en el marco normativo internacional y nacional. El segundo informe del CONPA alertó sobre la tendencia de regresividad en varios de los derechos centrales, como el derecho a la consulta previa, los derechos territoriales, el derecho a la participación efectiva y a la autonomía, así como el derecho al acceso y uso de la información como prerequisite para el cumplimiento de todos los demás derechos (CONPA, 2022).

La grave situación de seguridad y falta de condiciones para la protección de los territorios y comunidades étnicas evidencia que no hay garantías de no repetición sino, por el contrario, “hay un escena-

rio de regresividad en algunos de los derechos fundamentales, como el derecho a la vida, el derecho a la seguridad y protección, el derecho a la libre circulación y el acceso a medios de vida” (CONPA, 2022:25). Adicionalmente, la falta de garantías para la seguridad y protección de las comunidades impide el avance progresivo en el acceso a servicios y bienes básicos, incluyendo agua, alimentación y salud. Esta situación se agravó durante la pandemia del COVID, que afectó de forma desproporcional y diferencial a los pueblos étnicos y ha puesto en riesgo su pervivencia física y cultural (STCIV, 2022; CONPA, 2022).

La falta de acceso progresivo para el cierre de brechas y la falta de medidas afirmativas para atender la discriminación histórica y estructural también se ve reflejada en el rezago de la implementación del enfoque étnico en comparación con la implementación general (Instituto Kroc, 2021:8). En el territorio, esto implica el padecimiento de la pobreza y mayores dificultades para acceder a servicios y derechos básicos como el agua, la alimentación y la salud. Durante el Gobierno de Iván Duque se evidenció una tendencia de regresividad en los pocos avances logrados durante los primeros años de la implementación (CONPA, 2022:26).

Por su parte, la nueva administración Petro ha anunciado que el cumplimiento del principio de la no regresividad hace parte de su máxima misionalidad. Así, por ejemplo, en el primer artículo del Decreto 1874 de 2022, se confía en la vicepresidenta “el cumplimiento de los principios de no discriminación y no regresividad; la defensa de los sujetos de especial protección constitucional y de grupos

La falta de acceso progresivo para el cierre de brechas y la falta de medidas afirmativas para atender la discriminación histórica y estructural también se ve reflejada en el rezago de la implementación del enfoque étnico en comparación con la implementación general

discriminados o marginados” (Artículo 1, Decreto 1874 9 de septiembre 2022).

Adicionalmente, en el documento de las bases para el PND 2022-2024 el cumplimiento de los principios de no discriminación y no regresividad hace parte de los objetivos del nuevo Sistema Nacional de Igualdad y Equidad (SNIE), y se reitera la priorización de los sujetos de especial protección constitucional. Ahora bien, a pesar de que dicho documento menciona el derecho al acceso progresivo de los derechos de forma reiterada, no hay lineamientos para una política pública integral para garantizar la no regresividad. Se hace alusión al acceso progresivo a derechos como la alimentación, especialmente en el caso de los pueblos étnicos, o el derecho a la educación superior de jóvenes, o el cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad. No obstante, es importante que este principio de los Derechos Humanos no sea visto como una justificación de los Gobiernos para no cumplir con sus obligaciones en cuanto al goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas.

Lineamientos y acciones prioritarias para garantizar la no regresividad

- Fortalecer las capacidades institucionales en el principio del acceso progresivo a los derechos y el derecho a la no regresividad y adelantar los ajustes institucionales necesarios como métodos y sistemas de seguimiento, incluyendo alertas tempranas y protocolos para la acción preventiva ante riesgos de regresividad.
- Redireccionar la gestión institucional basada en resultados hacia una gobernanza en clave del cumplimiento de los derechos e impacto material en las vidas de las personas y el territorio, incluyendo indicadores intergeneracionales y ecocentristas.
- Articular las políticas de garantizar la no regresividad con la política de reparación y restauración de las víctimas, así como la política de no repetición.
- Articular las políticas de garantías para la no regresividad con la política de construcción de paz, transformación de conflictos y prevención de violencias.



4. Avance en la implementación del Capítulo Étnico:

4.1 Punto 1: Reforma Rural Integral

El punto 1 del Acuerdo de Paz busca la transformación estructural del campo a través de una Reforma Rural Integral (RRI) para transformar las causas estructurales del conflicto, tales como la concentración de la tierra, cerrar las brechas entre el campo y la ciudad y eliminar el hambre. El Capítulo Étnico en materia de RRI resalta los derechos territoriales y la seguridad jurídica de la tierra, garantías para la perspectiva étnica cultural, lo cual incluye el respeto por la integridad de la territo-

rialidad y sus dimensiones culturales y espirituales, así como la función ecológica de la propiedad. Se hace también especial énfasis en el acceso a la tierra por medio del Fondo de Tierras, la participación en la creación los mecanismos de resolución de conflictos sobre la tenencia y uso de la tierra, y la creación de un mecanismo especial de consulta (MEC) para los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

La implementación del punto 1 ha sufrido retrasos continuos desde el inicio de la implementación del Acuerdo de Paz del 2016 y durante el Gobierno de Iván Duque se presentó un estancamiento general. El segundo informe de CONPA concluyó que la situación es alarmante ya que se registró riesgo de regresividad en cinco de las ocho metas correspondiente a los compromisos del Capítulo Étnico en relación con: (i) el acceso equitativo al Fondo Tierras para el goce efectivo de los derechos territoriales

y la agilización de solicitudes de tierras colectivas; (ii) la participación en el diseño y ejecución del Catastro Multipropósito; (iii) el enfoque y participación en planes de la RRI; y (iv) la concertación e implementación de los Planes de Acción Inmediata (PAI). También se alertó sobre una serie de estrategias de dilatación y manipulación de los resultados de la implementación de los PDET, como la consolidación tardía y el rol confuso de los MEC, los varios procesos paralelos de priorización y planeación de las medidas étnicas, y la falta de asignación presupuestal suficiente para la ejecución de las iniciativas étnicas dispuestas en los PATR.

La Misión de Verificación de Naciones Unidas afirma que “los aspectos étnicos y de género de la reforma rural se encuentran en una fase incipiente” (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 13 de diciembre, 2022).

Las comunidades afrocolombianas, negras, palenqueras y raizales han sido las más afectadas por los retrasos en la implementación. La Misión de Verificación de Naciones Unidas afirma que “los aspectos étnicos y de género de la reforma rural se encuentran en una fase incipiente” (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 13 de diciembre, 2022). Así, por ejemplo, se registraron niveles de ejecución significativamente por debajo del promedio nacional en los territorios mayoritariamente poblados por comunidades afrodescendientes, como toda la costa pacífica (CONPA, 2022:38; STCIV, 2022:2). La Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación ha reiterado esta preocupación en su último informe de verificación, especialmente en relación con el acceso a la tierra (STCIV, 2023:24).

El cambio de Gobierno ha significado una nueva oportunidad para subsanar los dificultades y malas prácticas institucionales para acelerar la implementación del Punto 1 del Acuerdo. El presidente Petro y la vicepresidenta Márquez han reiterado sus compromisos con la RRI. El reconocimiento

y el respeto por los derechos territoriales de los pueblos étnicos son entendidos como un aspecto fundamental de la Paz Total (DNP, 2023:241). La apuesta del nuevo Gobierno por la implementación del punto uno del Acuerdo, y en particular lo que en el PND se llama la democratización de la tierra, se ve también reflejado en el presupuesto general para el 2023. En su conjunto, el sector agrario recibirá 62% más en 2023, para un total de aproximadamente 4.000 millones de pesos colombianos (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 28 de diciembre, 2022). La Agencia Nacional de Tierras (ANT) tendrá un incremento de 263%, la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) del 176%, y la Unidad de Restitución de Tierras (URT) del 65%.

También el nuevo Congreso ha generado una nueva dinámica que ha permitido avanzar en algunas de las normas más neurálgicas para el punto 1 del Acuerdo que aún no han sido aprobadas. En algunos casos, no ha sido por falta de acción legislativa, sino por falta de mayorías. Por ejemplo, la Jurisdicción Agraria tiene una historia de 32 normas propuestas que no han pasado en el Congreso (Semana, 8 de febrero, 2023). En ese sentido, un avance celebrado es la aprobación en primera vuelta de la creación de la Jurisdicción Agraria² en las comisiones primeras de Cámara y Senado en diciembre de 2022. Según la página web del Senado “con la creación de la Corte Agraria, se busca que el país pueda acelerar el avance en el cumplimiento de los acuerdos del proceso de paz e indiscutiblemente en la Reforma Agraria, permitiendo de una manera más eficiente el acceso y la producción de la tierra” (Senado de la República, 1 de febrero, 2023).

La propuesta de Acto Legislativo incorpora el enfoque étnico, junto con el enfoque territorial y del derecho a las mujeres al acceso efectivo a la justicia,

² Proyecto Acto Legislativo No. 035 de 2022 de Senado – 173 de 2022 de Cámara: tribunal para dar solución a los conflictos de tierras en Colombia

para las funciones de la Corte Agraria y Rural³. No obstante, no hace alusión alguna a la articulación con los sistemas de justicia propia de los pueblos étnicos ni menciona el enfoque de género, mujer, familia y generación, a pesar de que una de sus funciones es “dirimir los conflictos de competencias en la jurisdicción agraria y rural, que no correspondan a otra autoridad judicial” (Artículo 245B). En ese sentido, es importante recordar que el Capítulo Étnico contempla que en “la creación de mecanismos de resolución de conflictos de tenencia y uso y de fortalecimiento de la producción alimentaria, participarán los pueblos y comunidades étnicas con sus organizaciones representativas” (AF, 2016:207).

Otro avance significativo, tanto para el punto 1 del Acuerdo como para el Capítulo Étnico, fue la resolución emitida el 11 de enero de 2023, en la cual se decide ampliar el mandato de la Misión de Verificación acorde a la solicitud hecha conjuntamente por el Gobierno de Colombia y las antiguas FARC-EP en una carta del 17 de octubre de 2022 y la carta del secretario general del 9 de diciembre de 2022.

En relación a la verificación de la implementación del Capítulo Étnico, la Misión resalta:

- la inclusión de los pueblos y territorios étnicos en la redistribución de tierras a través del Fondo de Tierras,
- la restitución de tierras
- los mecanismos de resolución de conflictos sobre el uso y la tenencia de la tierra, en especial en lo que respecta a los posibles conflictos en el catastro y las zonas de re-

serva campesina. (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. 13 de diciembre, 2022)

Así mismo, resalta que “la verificación simultánea por la Misión de la implementación de los puntos 1 y 6.2 debería crear fuertes sinergias” (Ibid.).

Principales acciones o avances registrados entre agosto y diciembre de 2022 en la implementación del Capítulo Étnico sobre el punto 1 del Acuerdo

El Compromiso para la implementación de la RRI se ve reflejado a lo largo del documento que sienta las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, incluyendo el capítulo sobre la política de la Paz Total, así como las cinco transformaciones rectoras que conjuntamente constituyen los lineamientos para las políticas públicas propuestas por el nuevo Gobierno del presidente Gustavo Petro.

En la sección sobre la política de paz, llamada la Paz Total, se inicia resaltando que la paz, entendida como la vida digna, requiere el respeto y protección no solamente de los humanos sino también los ecosistemas y apuesta por un Estado Social y Ambiental de Derecho (DNP, 2023:196f). También en la sección sobre los Pueblos Étnicos, se resalta el reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos étnicos. La vicepresidenta tiene un mandato específico para regularizar y avanzar en la reglamentación, desarrollo e implementación de la Ley 70 de 1993, lo cual constituye un imprescindible para garantizar los derechos de la propiedad colectiva y la seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente (Artículo 2, Decreto 1874 del 9 septiembre de 2022). Con respecto a la RRI, se constata que “su base

El Compromiso para la implementación de la RRI se ve reflejado a lo largo del documento que sienta las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, incluyendo el capítulo sobre la política de la Paz Total

3 “Artículo 245B. Son funciones de la Corte Agraria y Rural: 1. Desempeñar las funciones de Tribunal Supremo y órgano de cierre de la Jurisdicción Agraria y Rural, conforme a las reglas que señale la ley. 2. Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales que se profieran por las autoridades judiciales de la jurisdicción agraria y rural. 3. Dirimir los conflictos de competencias en la jurisdicción agraria y rural, que no correspondan a otra autoridad judicial. 4. Preparar y presentar proyectos de ley y de actos reformativos de la Constitución, en relación con los asuntos de su competencia. 5. Ejercer las demás funciones que determine la ley. 6. Darse su propio reglamento”.

es la democratización de la tierra, sustentada en el acceso, la formalización y la regularización de la propiedad”, y se destaca el Fondo de Tierras y el catastro multipropósito, la jurisdicción agraria y proyectos productivos (DNP, 2023:197).

La primera transformación propuesta por el PND 2022-2026 es el ordenamiento del territorio alrededor del agua que, de forma integral, abarca la justicia ambiental, la gobernanza inclusiva y la gobernabilidad local y los derechos territoriales. En ese sentido, hace eco de la visión integral de la RRI y del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz del 2016, pero también del creciente movimiento social en defensa del medio ambiente, la justicia ambiental y el reconocimiento de la tierra y el territorio como un sujeto de derechos.

Según las bases del PND, “[o]rientar el desarrollo del país sobre un enfoque de justicia ambiental implica que el agua sea su eje articulador” y esto significa que:

“Planear y usar el territorio alrededor del agua pasa por implementar una reforma rural integral orientada a evitar la expansión indiscriminada de la frontera agrícola, proteger y conservar los ecosistemas estratégicos, el patrimonio cultural y arqueológico y tener en cuenta los planes de zonificación ambiental que hagan compatible la justicia ambiental con el acceso a tierra de la población asentada en las áreas rurales, territorios étnicos e indígenas.” (DNP, 2022:41)

En ese sentido, se trata de un documento político del más alto nivel que, de forma explícita, formula una propuesta sobre cómo “garantizar la pers-

pectiva étnica y cultural”, “los mecanismos para la protección y seguridad jurídica de las tierras y los territorios”, “observar la integridad territorial u sus dimensiones culturales y espirituales”, así como “la función ecológica de la propiedad” y “la noción de in explotación”, que hacen parte de los principios acordados en el Capítulo Étnico con respecto al punto 1. Hay también un reconocimiento de la continuidad de la colonización de los territorios ancestrales y colectivos como parte de las estrategias para la apropiación ilegal de tierras con prácticas que deforestan y transforman los ecosistemas, lo cual se busca evitar, junto con la expansión indiscriminada de la frontera agrícola. Y si bien las bases del PND no hacen mención explícita del enfoque de género, mujer, familia y generación, hacen alusión al manejo adecuado del territorio como “una expresión de solidaridad intergeneracional” (DNP, 2022:43).

Estos avances, si bien son a nivel discursivo, son de suma importancia. Basta recordar el impacto que tuvo la propuesta de la paz con legalidad del expresidente Duque, para comprender que los discursos políticos también hacen parte del marco normativo que rige el actuar de las entidades responsables para materializar la implementación a nivel territorial.

La primera transformación del PND propuesta también incluye, como catalizadores priorizados, cuatro de las medidas centrales para lograr la RRI:

- la Coordinación de los instrumentos de planificación de territorios vitales,
- la Consolidación del Catastro Multipropósito
- el cierre de las brechas de desigualdad en la tenencia

- la resolución de conflictos por el uso y disponibilidad de la tierra.

Plan Todos Somos Pazcífico

El PND 2022-2026, en su esfuerzo por el cierre de brechas territoriales y de desarrollo en el Litoral Pacífico, que además complementa y refuerza el cumplimiento del punto 1 de Reforma Rural Integral, en el artículo 235 dispone el fortalecimiento del Fondo para el desarrollo del Plan Todos Somos Pazcífico (FTSP) en sus inversiones en

- Agua Potable y saneamiento básico
- Energización Rural y Energías Alternativas Sostenibles
- Mejoramiento de la Conectividad en Transporte

Además, el artículo 235 también crea el componente de Conectividad Digital y amplía la cobertura territorial del FTSP a los municipios de los departamentos de Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño.

Por su parte, el artículo 236 del PND también amplía la cobertura del FTSP que, además de los 50 municipios previstos en artículo 2.15.2 del Decreto 2121 de 2015, adiciona 11 municipios más en el norte del departamento del Cauca para fortalecer inversiones en los componentes de Agua Potable y Saneamiento Básico, Energización Rural, Conectividad Fluvial, y Conectividad Digital y Aérea (Congreso de Colombia, PL PND 2022-2026).

la implementación del Acuerdo Final en las zonas más afectadas por el conflicto y en ese sentido aportan a la eliminación de la pobreza y al cierre de brechas entre las ciudades y el campo.

El Gobierno se ha comprometido con la implementación de los PDET y los PATR. En las bases para el PND, con respecto a la desarticulación e ineficiencia institucional identificada como uno de los cuellos de botella de la implementación, el nuevo Gobierno propone la articulación de los distintos mecanismos para la planeación de las políticas públicas para la implementación del Acuerdo y participación ciudadana, como los PATR, los PIRC, el PNIS y los PISDA, los Planes de Salvaguarda y los Planes Específicos de Atención y Protección (DNP, 2022:191). No obstante, no se hace referencia al Mecanismo Especial de Consulta, contemplado en el Capítulo Étnico.

Con el fin de garantizar la participación efectiva así como la veeduría y control ciudadanos, se propone desarrollar mecanismos de seguimiento y veeduría, incluyendo el fortalecimiento de capacidades de la ciudadanía y los funcionarios públicos. Los municipios PDET serán priorizados así como la participación de mujeres, de jóvenes y representantes de los pueblos étnicos (DNP, 2023:190).

Si bien estas propuestas responden a preocupación y observaciones reiteradas por parte de las diferentes entidades y organizaciones que hacen seguimiento a la implementación, incluyendo CONPA, la Comisión Étnica y la IEANPE, no hay claridad sobre cómo romper los ciclos reiterados de planeación participativa y ajustes institucionales. Es más, en la bases del PND presentadas al Congreso en febrero de 2023 se plantea una reorientación y una nueva priorización de intervenciones, así como más caracterización del territorio y análisis de brechas (DNP, 2023:199).

Otra preocupación para la implementación de los PDET es la reducción presupuestal del 48% para un total asignado de 24 mil millones en 2023, comparado con 46 mil millones en 2022 (El Espectador,

4.1.1 La Coordinación de los instrumentos de planificación de territorios vitales

Tanto en el informe de empalme del equipo paz del Gobierno, como en las bases del PND, el énfasis de la política del Gobierno está en “la armonización con los recursos y las metas de todos los planes, programas y proyectos de influencia en los territorios que le apuntan a la implementación del Acuerdo de Paz” (Equipo Empalme, agosto 2022: 9).

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) son unos de los principales instrumentos de planificación territorial participativa de

19 de octubre de 2022; STCIV, 2023:22). Según la Misión de Verificación de la ONU son necesarias inversiones mucho más significativas y sostenidas en el tiempo “para hacer realidad el potencial transformador de los PDET.” (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. 13 de diciembre, 2022.).

En las bases para el PND los lineamientos generales para la Consolidación del Catastro Multipropósito atienden las preocupaciones expresadas por CONPA y otras entidades y organizaciones que han hecho seguimiento de la implementación del Acuerdo Final.

Ahora bien, como entidad principal para la coordinación de una política que requiere la acción integral de varias entidades estatales, tanto a nivel nacional como nivel regional y local, esto no necesariamente tiene que significar un obstáculo mayor, siempre y cuando los recursos sean asegurados por medio de entidades o fuentes alternativas. Pero eso, a su vez, requiere que las instituciones tengan chance

de ejecutar, lo cual requiere lineamientos políticos claros y coherentes, asignación presupuestal suficiente, capacidad técnica y recursos humanos, así como mecanismos para la participación, veeduría y control ciudadano, y que estos elementos sean integrados en los procesos de gestión de la política pública.

4.1.2 Consolidación del Catastro Multipropósito y tránsito hacia el Sistema de Administración del Territorio (SAT)

El Acuerdo de Paz de 2016 contempló un plazo de 7 años para la creación de un sistema general de información catastral, integral y multipropósito (2016: 19). Esto significa un reto grande para el nuevo Gobierno que hereda retrasos significativos. En las bases para el PND los lineamientos genera-

les para la Consolidación del Catastro Multipropósito atienden las preocupaciones expresadas por CONPA y otras entidades y organizaciones que han hecho seguimiento de la implementación del Acuerdo Final. Así por ejemplo, se privilegiará a la Amazonia, la Orinoquia y el Pacífico, las áreas ambientalmente protegidas y los municipios PDET; se estimularán métodos que permitan la participación de las comunidades; y se buscará la financiación para los municipios que no tengan la capacidad de generar los recursos suficientes para la prestación del servicio catastral (por tener zonas de reserva, parques nacionales, comunidades étnicas) (PND, 2022: 55). Se recuerda que es necesario revisar y subsanar los protocolos y metodologías diseñadas sin la participación de las comunidades étnicas y restablecer las garantías para la Consulta Previa, libre e informada.

Como medida complementaria, el Gobierno busca la formalización de un Sistema de Administración del territorio que genere alertas y gestión de eventuales conflictos que podrían llegar a presentarse “entre derechos, restricciones y responsabilidades relativas al territorio, teniendo en cuenta sus características de uso, valor y tenencia” (DPN, 2022: 56). Es decir, se trata de un mecanismo complementario para la resolución de conflictos por el uso y disponibilidad de la tierra.

4.1.3 Cierre de las brechas de desigualdad en la tenencia

El nuevo Gobierno ha sido enfático en la importancia de la democratización de la tierra como eje central para la paz y el desarrollo del país. Así, por ejemplo, destaca como ideas centrales para el ordenamiento del territorio alrededor del agua y la justicia ambiental que:

“los bajos niveles de formalización de la tenencia y titulación de la tierra y el letargo en el proceso de restitución

son una barrera para alcanzar la paz total y superar los conflictos sociales, ambientales, y económicos alrededor del uso y acceso a la tierra. Mientras no se generen las condiciones para un mercado formal de tierras y se mejore en su restitución efectiva, el ordenamiento territorial no podrá ser un instrumento para la paz” (DNP, 2023:32)

En este sentido, el campesinado, las comunidades afrocolombianas e indígenas serán priorizadas, así como los PDET y otros territorios mayormente afectados por la violencia o con incidencia de cultivos de uso ilícito (DNP, 2023:51). Esto significa un cambio drástico con la tendencia de regresividad en los derechos territoriales de las comunidades durante el mandato del presidente Duque (CONPA, 2022). En concordancia con lo contemplado el Capítulo Étnico, las bases del PND plantean que la situación jurídica de los inmuebles en el ordenamiento territorial será resuelta tomando en cuenta la función social y ecológica de la propiedad (DNP 2023:51).

El Fondo de Tierras es uno de los mecanismos más importantes creados por el Acuerdo Final para garantizar el acceso a tierras a las personas y comunidades. Fue creado por medio del Decreto 902 de 2017 como “inventario único de los bienes y recursos monetarios que debe administrar y disponer (...) para adelantar programas de acceso a tierras y formalización” (ANT, febrero 2023). El Fondo tiene como objetivo distribuir 3 millones de hectáreas entre los campesinos sin tierras durante sus primeros 12 años de creación (Acuerdo Final, 2016:14). El Gobierno Santos creó el fondo pero su puesta en marcha estuvo estancada durante el Gobierno anterior.

En las bases del PND, en la sección sobre la Paz Total, el nuevo Gobierno se compromete a consolidar el Fondo de Tierras (2023:198) y se incluye como meta de primer nivel para el ordenamiento del territorio alrededor del agua y justicia ambiental

2.982.494 hectáreas entregadas a través del Fondo (DNP 2023:33). No obstante, en anexo 1, Plan Cuatrienal de Implementación del Acuerdo de Paz con las FARC – EP, la meta a 2026 para el indicador del PMI para la entrega de Tierras a través del Fondo es de solo 412.332,52 hectáreas (DNP, 2013:278).

Una de las primeras medidas del Gobierno del presidente Petro fue negociar con la Federación Colombiana de Ganaderos (Fedegan) la compra de 3.000.000 hectáreas de tierras para el Fondo durante los cuatro años de su Gobierno⁴. Pero la Ministra de Agricultura, Cecilia López, rápidamente advirtió que será difícil lograr esta meta en cuatro años, debido a los largos procedimientos de compra y verificación (El Tiempo, 25 de octubre, 2023). Al mismo tiempo explicó que el acuerdo con Fedegan ha requerido el desarrollo de una metodología para la compra de tierras que se puede aplicar en otros casos. Así por ejemplo, en diciembre de 2022, la Ministra reportó que se había recibido ofertas de 2.469 predios equivalentes a 1.718.000 hectáreas de tierra, sin contar con los 216 predios de 244.623 hectáreas de tierras entregados por Fedegan hasta la fecha (El Tiempo, 25 de octubre, 2023). Al cumplirse todas las fases del proceso de compra, el nuevo Gobierno lograría un avance de 65% de la meta cuatrienal.

Adicionalmente, el Gobierno ha venido avanzando en los cambios en la administración de los bienes que están a cargo de la Sociedad de Activos Especiales (SAE) para establecer cuáles predios o terrenos baldíos en extinción de dominio pueden ser adjudicados a campesinos y comunidades étnicas. En la sección 8, El campesinado colombiano como actor de cambio, se especifica que se realizará un inventario de bienes administrados por la SAE y “se implementarán estrategias para que a estos bienes se les dé prioridad en su ingreso al Fondo de Tierras” (DNP, 2022: 261).

⁴ El 11 de febrero el presidente Petro anunció que Fedegan había comprometido a 5 millones de hectáreas de tierra fértil. (Presidencia de la república, 11 de febrero, 2023).

Ahora bien, la meta a 2026 para la constitución, ampliación y saneamiento de los territorios colectivos de los pueblos negros, afrocolombianos, palenqueros y raizales no es más del 3,68% del total de hectáreas entregadas por medio del Fondo de Tierras (DNP, 2023:). La meta para los pueblos indígenas es de 39,58% (DNP, 2023:290).

Tampoco está definida la meta para la entrega de tierras a las mujeres, pero esto debe superar el 50% de hectáreas para lograr uno de los objetivos generales del punto 1 del Acuerdo, que es cerrar la brecha en tenencia de tierra entre hombres y mujeres. Para garantizar el acceso equitativo a la tierra de las mujeres afrocolombianas, negras, palenque-

ras y raizales, son necesarias medidas diferenciales y afirmativas, individuales y colectivas.

Otro compromiso del nuevo Gobierno para el Cierre de la brechas en la tenencia es “acelerar la implementación del Plan Nacional de Formalización de la Propiedad Rural como compromiso del

Acuerdo de Paz” (DNP, 2023:51). La RRI también contempla la formalización masiva de 7 millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural que actualmente se poseen de manera informal, una meta que el nuevo Gobierno también ha asumido.

Según los indicadores de primer nivel para la Formalización de la tierra, la meta para el cuatrienio 2022-2026 es de 3.972.423 hectáreas de tierra formalizadas (DNP, 2023:33). Pero según el indicador correspondiente del PMI, la meta a 2026 es de 1.500.286,36 hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural (DNP, 2023:278). La Ministra de Agricultura, en un debate en la Comisión Quinta del Senado afirmó que es muy probable alcanzar las 7 millones [de hectáreas de tierras formalizadas] (El Tiempo, 25 de octubre, 2023). La Presidencia reportó 919.397 hectáreas formalizadas duran-

te los primeros cuatro meses del nuevo gobierno, comparado con los 900.000 hectáreas alcanzadas en total durante el gobierno anterior, y casi el 13 % de la meta para los 12 años (Presidencia de la República, 20 de enero, 2023).

Por su parte, en la sección El cambio es con las mujeres del documento de bases del PND se recalca que “las mujeres serán prioridad en las políticas y programas de acceso a la tierra, logrando aumentar no solo la titularidad, en tierras de mayor extensión y con potencial de producción, sino las condiciones equitativas para su uso productivo” (PND, 2022: 175). No obstante, los avances reportados no han beneficiado de forma equilibrada, y acorde al principio del cierre de brechas. En ese sentido, la STCIV constata que hay “un desbalance frente a los sujetos de formalización: para la población indígena se observa un avance superior frente a la población campesina y se observa un rezago significativo en lo correspondiente a la población NARP” (2023:4)

De otra parte, un mecanismo central para la formalización de la tierra son los planes de ordenamiento social de la propiedad rural (POSPR), lo cual, según las bases del PND 2022-2026 “también favorece el desarrollo y ordenamiento territorial en cumplimiento de las funciones social y ecológica de la propiedad” (DPN, 2022: 56), haciendo de nuevo eco de lo estipulados en el Capítulo Étnico. Adicionalmente, según lo contemplado en el capítulo de los pueblos y comunidades étnicas “el ordenamiento territorial tendrá en cuenta:

- (a) El reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos y comunidades étnicas de conformidad con el Convenio 169 de la OIT, y
- (b) la implementación y fortalecimiento de esquemas de ordenamiento territorial propio de acuerdo con los establecido en la CP, e instrumentos como los decretos 632 de 2018 y 1500 de 2018.” (DNP, 2023:241).

Los POSPR son un instrumento de política pública

Otro compromiso del nuevo Gobierno para el Cierre de la brechas en la tenencia es “acelerar la implementación del Plan Nacional de Formalización de la Propiedad Rural

que articula la acción institucional de los niveles nacionales, regionales y locales para el desarrollo de programas, proyectos y acciones, orientados a organizar la distribución equitativa y el acceso a la tierra rural, la regularización de la propiedad y la consolidación del mercado de tierras rurales. Los POSPR pueden ser implementados en zonas focalizadas por el MARD o en zonas priorizadas por el Castro Multipropósito (OTR, 2023).

En este sentido, el Gobierno Petro se ha comprometido a impulsar los POSPR y acelerar su implementación (DNP, 2023:51). La STCIV ha alertado que los resultados en términos de finalización del proceso de formulación son mínimos y considera necesario avanzar en la elaboración de los POSPR en un mayor número de municipios (STCIV, 2023:27). Según el Observatorio de Tierras Rurales (OTR) de la ART, han sido priorizados y focalizados un total de 127 municipios en todo el territorio nacional para la elaboración de los POSPR, de los cuales 108 municipios (85%) están ubicados en subregiones PDET y los 19 municipios restantes (15%) están en otras zonas del país (ORT, 16 de febrero 2023). De los municipios PDET priorizados, las subregiones con menor participación frente al número total de sus municipios son Catatumbo, Chocó, Pacífico Medio, Pacífico y Frontera Nariñense y Urabá Antioqueño (STCIV, 2023:27). Es decir, territorios mayoritariamente poblados por comunidades negras y afrocolombianas.

En 59 municipios se ha culminado la formulación de los POSPR y se cuenta con resolución de aprobación, pero solo en 19 municipios se ha iniciado la implementación, la mayoría de ellos ubicados en la Guajira, Magdalena y Sucre. La ANT ha recibido apoyo internacional, por ejemplo del PNUD, para la formulación e implementación de planes de ordenamiento social de la propiedad rural en dichas zonas del país. Para el periodo 2022-2023 se priorizó Aracataca y Ciénaga, Magdalena y Guaranda, Sucre (PNUD, 2023). Esto resalta la importancia del acompañamiento internacional como garante para la implementación efectiva del Acuerdo de Paz.

Un cuello de botella para la implementación del enfoque étnico-racial de los POSPR, con impacto también para el acceso y formalización de tierras, ha sido el incumplimiento del módulo étnico en el RESO⁵ y el Formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento (FISO) (STCIV, 2023:4; CGN, 2021:215). Tanto la Procuraduría como la Contraloría y otros entes de control del Estado han reiterado sus preocupaciones por las trabas administrativas del RESO y su impacto desencadenante para la implementación de la RRI. Por un lado, hay una lentitud en la evaluación e incorporación de los Sujetos de Ordenamiento y, por otro lado, una falta de capacidad de respuesta adecuada para cumplir con el derecho a la adjudicación y formalización de tierras (PGN, Octubre 2022:108; STCIV, 2023:4; CGN, 2021:215)

De otra parte, la segunda transformación planteada por el documento de bases del PND es sobre seguridad humana y justicia social, y abarca la política económica y social, incluyendo la política de protección social, inclusión productiva, educación, salud y bienestar físico y mental, acceso a tecnología, infraestructura y comunicaciones, así como el derecho al deporte, la recreación y la actividad física para la convivencia y la paz⁶. Es decir,

En 59 municipios se ha culminado la formulación de los POSPR y se cuenta con resolución de aprobación, pero solo en 19 municipios se ha iniciado la implementación, la mayoría de ellos ubicados en la Guajira, Magdalena y Sucre.

5 El Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO) es una herramienta administrada por la Subdirección de Información de Tierras de la Agencia Nacional de Tierras de planeación y de ejecución gradual de la política pública de acceso y formalización de tierras. "Adicionalmente se constituye en la herramienta para identificar a los beneficiarios del Fondo de Tierras para la RRI y consigna públicamente a todos los individuos y comunidades cuya relación con la tierra deban ser resueltas, tramitadas, o gestionadas por la ANT" (ANT, 22 de septiembre 2017)

6 Esta transformación también incluye los lineamientos para la política de drogas y las políticas de reforma al sector de seguridad y el sector de justicia.

lo correspondiente a los (1) PATR y (2) los Planes Nacionales Sectoriales para la RRI contemplados en el Acuerdo de Paz.

4.1.4 Los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR)

Con respecto a los PATR, el énfasis del Gobierno Petro está en una reestructuración institucional enfocada en una “coordinación supramunicipal”. Esto tiene el riesgo de ser otro nivel burocrático que distancia las decisiones finales de la implementación material en el territorio y las personas directamente impactadas. Es necesario que se aclare cómo esta nueva estructura institucional

En algunos territorios, como por ejemplo el Pacífico Medio, las comunidades han alertado sobre tensiones y conflictos generados por la falta de sensibilidad de actores externos ante los contextos locales.

será complementaria con los espacios de participación contemplados en el Acuerdo Final y el Capítulo Étnico, como los MEC, pero también los espacios de participación y de diálogo entre gobiernos que existían antes de la suscripción del Acuerdo de Paz.

En algunos territorios, como por ejemplo el

Pacífico Medio, las comunidades han alertado sobre tensiones y conflictos generados por la falta de sensibilidad de actores externos ante los contextos locales. Esta situación no ha permitido avances sustanciales desde la formulación de los PATR en proyectos que logren transformar el territorio y mejorar las vidas de las personas.

En ese sentido, es lamentable que el mandato extendido de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas no priorice el seguimiento a la implementación de los PATR, a pesar de su apuesta al seguimiento del punto 1y la importancia de la articulación efectiva entre los PATR y los planes na-

cionales sectoriales (PNS) de la RRI.

4.1.5 Los Planes Nacionales Sectoriales para la Reforma Rural Integral

En el PND 2022-2026, a diferencia de los planes de los Gobiernos anteriores, hay un énfasis en la consolidación de los 16 planes nacionales sectoriales para la Reforma Rural Integral⁷ y la sección sobre la paz total asigna al Ministerio de Agricultura como encargado de liderar este trabajo por medio de una “una estrategia intersectorial con impacto territorial, que favorezca la productividad económica y la convergencia social” (DNP, 2023:199).

También la Misión de Verificación de la ONU, en su nuevo mandato, prioriza la verificación de la implementación de los 16 planes nacionales sectoriales dada su importancia para “integrar las antiguas zonas de conflicto en la dinámica económica, productiva y social de todo el país” (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. 13 de diciembre, 2022). Con énfasis en la erradicación de la pobreza y las desigualdades en las zonas rurales, incluidos los efectos en las mujeres del campo, se pretende crear de forma participativa un metodología y un sistema de verificación con “disposiciones específicas relativas a la inclusión en el Acuerdo Final de aspectos relacionados con el género y los pueblos étnicos” (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. 13 de diciembre, 2022).

Ahora, si bien es importante “construir sobre lo construido”⁸, es también importante reconocer y subsanar los vicios del procedimiento en la formulación de estos planes y garantizar la participación efectiva, la incorporación del enfoque transversal

⁷ A corte de este informe, todos los planes nacionales han sido aprobados, salvo El Plan Nacional de Salud Rural a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social que se encuentra formulado y con cierre técnico pero pendiente de adopción mediante acto administrativo (SIIPO, 9 de febrero, 2023).

⁸ Ver los principios para la implementación del Acuerdo de Paz del 2016.

étnico-racial y el debido proceso de la consulta previa, libre e informada con las comunidades étnicas, salvo en casos puntuales y parciales⁹. En ningún caso se ha consultado o garantizado la participación de las comunidades afrocolombianas. La exclusión de las comunidades étnicas también se ve reflejado en la ausencia de un enfoque étnico-racial con perspectiva de género, mujer, familia y generación. Además del Plan Especial de Educación Rural y del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural, los planes nacionales tampoco cuentan con medidas afirmativas, diferenciales y transformadoras. Solo 4 planes hacen mención del enfoque de género, mujer, familia y generación (CONPA, 2022; STCIV, enero 2022:23, 138). Además, en cuanto al avance de la implementación de los planes aprobados, la Misión de Verificación alerta sobre la desigualdad entre regiones y sectores, problemas de coordinación interinstitucional e intersectorial, falta de un mecanismo de monitoreo e insuficientes recursos financieros (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. 13 de diciembre, 2022).

Lineamientos y acciones prioritarias para garantizar el avance de las disposiciones del Capítulo Étnico en el punto 1:

- Garantizar la Consulta Previa de los Planes Sectoriales para la RRI, cuya implementación está contemplada en las bases para el PND 2022-2026.
- Eliminar las barreras que excluyen a las organizaciones y empresas propias de las comunidades étnicas de participar en la ejecución de los proyectos para la implementación del Acuerdo de Paz.

⁹ El Plan Especial de Educación Rural que contó con el proceso de consulta y construcción conjunta del Sistema Educativo Indígena Propio –SEIP–, en el marco de la Comisión Nacional de Trabajo y Conciliación de la Educación para los Pueblos Indígenas. (CONPA, 2022:23, 138)

- Reglamentar la subcuenta étnica del Fondo de Tierras.
- Garantizar la participación efectiva en el desarrollo del nuevo Catastro Multipropósito, incluyendo la consulta de los métodos y protocolos institucionales
- Fortalecer las capacidades de los consejos comunitarios y las organizaciones de las comunidades sobre la importancia del Catastro Multipropósito. Esto, con el objetivo de garantizar los derechos territoriales.
- Fortalecer los mecanismos propios de resolución de conflictos sobre la tierra y el territorio y promover la articulación interinstitucional e interjurisdiccional, incluyendo articulación e intercambio de conocimientos y experiencias con la jurisdicción indígena.

4.2. Punto 2: Participación Política

El punto 2 del Acuerdo de Paz apunta a la profundización y ampliación de la democracia y del pluralismo político en la arena pública en Colombia. Sobre este punto, el Capítulo Étnico subraya la necesidad de garantizar la participación plena y efectiva de los pueblos y comunidades étnicas en todas las instancias creadas para la implementación del Acuerdo, así como la aplicación de garantías para la inclusión de candidatos de estos pueblos en las listas de las Circunscripciones Territoriales Especiales de Paz (CTEP).

Ahora bien, de acuerdo con el informe ‘No enreden la Paz’- Balance Multipartidista de la implementación del Acuerdo de Paz, a julio de 2022 el punto 2 es el que menos avances presentaba de todo el Acuerdo de Paz, con solo un 38% de cumplimiento (Congreso de la República, 2022: 108). Además, en el anterior informe del CONPA se alertó por riesgos de regresividad con respecto a la participación plena y efectiva y la consulta previa, libre e informada

de los ajustes normativos para la implementación del Acuerdo, así como respecto de la inclusión del enfoque étnico-racial en el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política – SISEP (CONPA, 2022: 52). En dicho informe también se reiteró que las condiciones de seguridad en los territorios étnicos continuaban poniendo en riesgo la pervivencia física y cultural de esta población por el confinamiento y desplazamiento forzado de comunidades enteras (ibid.).

Principales acciones o avances registrados entre agosto y diciembre de 2022 en la implementación del Capítulo Étnico sobre el punto 2 del Acuerdo:

En el documento de Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, publicado por el DNP en noviembre de 2022, se menciona de forma recurrente el compromiso y la intención del Gobierno nacional de garantizar y fortalecer la participación con incidencia de los pueblos y comunidades étnicas en la gestión de lo público. En dicho documento, por ejemplo, se afirma:

“Con este Plan Nacional de Desarrollo, el Gobierno nacional propone un cambio en el relacionamiento entre el Estado y los pueblos indígenas, negros, afrocolombianos, raizales y rom, para avanzar en la garantía efectiva de los derechos consagrados en la constitución, superar de las desigualdades estructurales, y fortalecer su participación en el desarrollo político, económico y social del país” (DNP, 2022:202).

En cuanto a los espacios de participación contemplados en el punto 2 del Acuerdo, el Gobierno nacional tiene el desafío de garantizar la participación efectiva y con incidencia de los pueblos étnicos en los ajustes normativos que aún debe surtir, lo que incluye garantizar la financiación de los procesos de consulta previa en sus distintas fases tanto en el nivel nacional como en los niveles regional y

local. En el anterior informe del CONPA (2022: 56) se identificaron las siete (7) las normas que deben ser construidas y consultadas para el cumplimiento de lo pactado en este punto del Acuerdo:

- Veeduría Ciudadana y observatorios de transparencia
- La Reforma Política
- El Código Electoral
- Ley de Participación y regulación de la protesta pacífica
- Revisión de Funciones y conformación de Consejos Territoriales de Planeación
- Creación del Canal de Televisión cerrada para partidos y movimientos políticos
- Emisoras comunitarias

De otra parte, si bien el Gobierno nacional ha anunciado en el documento de Bases del PND el impulso y reactivación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) (DNP, 2022: 29), no se ha mencionado cómo se incorporará el enfoque étnico-racial tanto en su diseño como en las acciones e instancias de participación que contempla, tales como la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS) o la Instancia de Alto Nivel (IAN). Esto, particularmente en lo relacionado con los ajustes metodológicos para el Sistema de Información y Monitoreo del SISEP, y la inclusión del enfoque étnico en la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño de dicho sistema.

Por otro lado, de acuerdo con el informe de la Misión De Verificación de Naciones Unidas (MVNUC, 2022a: 16), los 16 representantes de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (de los cuales 4 representan consejos comunitarios¹⁰) han participado en la redacción de 28 proyectos de ley relacionados principalmente con la implementación del Acuerdo de Paz.

¹⁰ Del Consejo Comunitario del Río Naya -Pacífico medio-; Consejo comunitario de Mayor de Nóvita 'Cococoman' -Chocó-; Consejo Comunitario Los Andes -Putumayo; y Corporación Red de Consejos Comunitarios del Pacífico Sur -Recompas.).

Lineamientos y acciones prioritarias para garantizar el avance de las disposiciones del Capítulo Étnico en el punto 2:

A pesar de las múltiples instancias creadas para la participación individual y colectiva, así como de los esfuerzos recientes para promover la representación dentro de las nuevas estructuras institucionales para reflejar la diversidad étnica y cultural del país, hay un notable acumulado de preocupaciones sobre la falta de garantías para la participación efectiva, especialmente de las mujeres:

- Promover medidas para la participación que trascienda la lógica de la representación simbólica y enfatice en la agencia e incidencia real en los procesos de toma de decisión, así como en el fortalecimiento de los Consejos Comunitarios y otras instancias de gobernanza comunitaria.
- Identificar y exigir ajustes metodológicos por la falta de sensibilidad institucional ante las prácticas y las costumbres propias de los pueblos étnicos.
- Diseñar e implementar garantías de seguridad y protección aplicadas no solo durante, sino antes y después de la participación en los procesos de gestión pública, incluyendo una protección fortalecida a los y las funcionarios y contratistas locales de las instituciones que cumplen roles de gestores comunitarios.
- Fortalecer las estructuras de gobernanza propia de los pueblos étnicos, incluyendo la transversalización del enfoque de género, mujer, familia y generación.
- Diversificar los liderazgos y prever el relevo intergeneracional.

4.3 Punto 3: Fin del conflicto

El punto 3 del Acuerdo de Paz procura ponerle fin al conflicto por medio del proceso de dejación de armas y reincorporación social, política, económica y comunitaria de los antiguos combatientes de las extintas FARC-EP, así como por medio de la lucha y desmantelamiento de organizaciones criminales. El Capítulo Étnico en este punto, además del programa de armonización para las comunidades que reciben personas en proceso de reincorporación, contiene medidas para asegurar la inclusión del enfoque étnico-racial en el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y organizaciones en los territorios, y para garantizar y fortalecer los mecanismos propios de protección, tales como la guardia cimarrona y la medicina tradicional.

Ahora bien, a pesar de los esfuerzos de la administración Petro en sus primeros seis meses para mejorar las condiciones de seguridad en los territorios más afectados por la violencia y el conflicto armado, las comunidades y pueblos étnicos siguen siendo desproporcionalmente victimizados y afectados en departamentos como Chocó, Nariño, Cauca y Valle del Cauca (MVNUC, 2022: 9-15). Durante el año 2022 el ACNUDH registró 101 casos verificados

A pesar de los esfuerzos de la administración Petro en sus primeros seis meses para mejorar las condiciones de seguridad en los territorios más afectados por la violencia y el conflicto armado, las comunidades y pueblos étnicos siguen siendo desproporcionalmente victimizados y afectados

de asesinatos de defensores de derechos humanos, de los cuales 26 fueron líderes indígenas y 14 afrocolombianos. Los defensores y líderes étnicos continúan siendo los que más ataques y vulneraciones enfrentan en Colombia (MVNUC, 2022: 10).

En este sentido, los territorios étnicos continúan enfrentando graves crisis humanitarias y sus comunidades siguen siendo victimizadas por los diversos grupos armados y estructuras delictivas que se han disputado el control de los territorios y sus rentas ilegales. Por ello, en el anterior informe del CONPA (2022: 63) se identificó una regresividad sustancial en las condiciones de seguridad y protección en los territorios étnicos debido a los nuevos ciclos de violencia, masacres, asesinatos, enfrentamientos armados, desplazamiento forzado y confinamientos. Según la Misión de Verificación de Naciones Unidas, entre enero y noviembre de 2022 fueron

Los territorios étnicos continúan enfrentando graves crisis humanitarias y sus comunidades siguen siendo victimizadas por los diversos grupos armados y estructuras delictivas

desplazadas 78.154 personas y 108.665 fueron confinadas, lo que constituye un aumento del 65% con respecto al año 2021. Los departamentos más afectados por la violencia fueron Cauca, Chocó, Nariño y Valle, donde la cifra de víctimas étnicas “fue particularmente elevada” (UVNUC, 2022a: 9).

Así mismo, el anterior informe del CONPA sobre el avance del Capítulo Étnico señaló que la implementación del programa especial de armonización no ha logrado superar la fase de consulta previa y continúa estancado sin avance progresivo (CONPA, 2022: 63). Además, en dicho informe también se alertó sobre la regresividad en la lucha contra organizaciones criminales, así como en el reconocimiento y fortalecimiento de los mecanismos propios de protección de los pueblos étnicos. (Ibid.). En cuanto a la Comisión Nacional de Garantías de

Seguridad (CNGS), en dicho informe del CONPA se llamó la atención sobre la ausencia de un componente étnico, así como la falta de formulación de la política de garantías de condiciones de seguridad (CONPA, 2022a: 67).

Principales acciones o avances registrados entre agosto y diciembre de 2022 en la implementación del Capítulo Étnico sobre el punto 3 del Acuerdo:

De acuerdo con la MVNUC (2022a), durante los últimos meses el Gobierno Petro ha adoptado varias medidas de emergencia para mejorar las condiciones de seguridad en los territorios más afectados por el conflicto armado. Así, por ejemplo, se han establecido 202 puestos de Mando Unificado por la Vida en 15 departamentos y 105 municipios. Esto, además, ha implicado la aplicación de medidas específicas para comunidades y excombatientes de pueblos étnicos en Cauca, Chocó, Nariño y Norte de Santander (2022a: 11).

En relación con la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, el 2 de octubre de 2022 el presidente Petro encabezó la primera sesión de su administración de esta instancia. Además, el presidente ordenó que la CNGS se reúna mensualmente para agilizar tanto el diseño como la implementación de la política para el desmantelamiento de los grupos armados ilegales y organizaciones criminales (El Espectador, 11 noviembre 2022). Luego de la realización varias sesiones técnicas de la CNGS, el 13 de diciembre de 2022 se discutió la propuesta de esta política en sesión plenaria (MVNUC, 2022a: 11).

No obstante, si bien es importante reconocer los avances identificados en el funcionamiento de la CNGS y la formulación en curso de la política de lucha contra los grupos armados y organizaciones criminales, es imperativo que se avance en la inclusión y conformación explícita del componente étnico dentro de la CNGS, así como la incorporación del enfoque étnico racial en la política general de protección y garantías de seguridad.

En cuanto a al proceso de reincorporación de excombatientes de las extintas FARC-EP, es importante mencionar la reanudación de las reuniones del Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) en noviembre de 2022, así como el nombramiento de Alejandra Miller, excomisionada de la Verdad, como directora de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (MVNUC, 2022a: 21). Ahora bien, a pesar de que en el documento de bases del PND se incluyó el establecimiento de un sistema nacional de reincorporación y de un programa de reincorporación integral, allí no se menciona el programa especial de armonización para la reincorporación de personas étnicas. Además, en octubre de 2022, el componente de Comunes del CNR se retiró del proceso para la construcción y consulta del programa especial de armonización para la reincorporación de excombatientes étnicos argumentando falta de inclusión y participación efectiva (MVNUC, 2022a: 15). La demora en el diseño e implementación de medidas específicas para la reincorporación de personas étnicas y sus comunidades dificulta la sostenibilidad de este proceso. Así, por ejemplo, la Misión de Verificación de Naciones Unidas han señalado que, en los departamentos de Chocó y Nariño, más del 45% de excombatientes indígenas y afrocolombianos no participan en proyectos productivos (Ibid.).

De otra parte, es clave mencionar que el documento de Bases del PND señaló la intención del Gobierno nacional de avanzar en el empoderamiento de los mecanismos propios de gobernanza y seguridad territorial de los pueblos étnicos, tales como las guardias cimarronas, como esfuerzo de protección territorial y del fortalecimiento a la autonomía

y autodeterminación de los pueblos étnicos (DNP, 2022: 193). En ese mismo documento, que establece los objetivos y hoja de ruta del Gobierno para los próximos cuatro años, también se advierte que se avanzará en la comprensión de una “seguridad integral de los pueblos y comunidades étnicas” que trasciende lo individual y que incluye lo colectivo, el territorio y todos los elementos que lo componen, “lo cual implica la garantía de otros derechos de los que depende esa integridad, el territorio, la autonomía y la participación”. (DNP, 2022: 203). Así mismo, en dicho documento se asegura que se diseñará una política de prevención del reclutamiento, utilización, uso y violencia sexual en contra de niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados ilegales (DNP, 2022: 198).

la Misión de Verificación de Naciones Unidas han señalado que, en los departamentos de Chocó y Nariño, más del 45% de excombatientes indígenas y afrocolombianos no participan en proyectos productivos

Lineamientos y acciones prioritarias para garantizar el avance de las disposiciones del Capítulo Étnico en el punto 3:

Las prioridades de implementación en materia de seguridad y protección del punto 3 del Acuerdo de Paz, desde un enfoque étnico-racial, deben ser:

- Fortalecimiento de los mecanismos propios de protección y seguridad y de los sistemas propios de justicia, incluyendo ajustes normativos para regular la Guardia Cimarrona y la adaptación y capacitación institucional, así como el diseño participativo de políticas públicas integrales para la articulación institucional e interjurisdiccional.
- Implementar el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios, creado por el

Decreto 660 de 2018, y complementar sus acciones con el fortalecimiento de medidas de seguridad comunitaria, tales como las guardias cimarronas.

- Garantizar la inclusión efectiva del enfoque étnico, de género mujer, familia y generación en la política pública para prevenir el reclutamiento de niños, niñas, jóvenes y adolescentes a los grupos armados, organizaciones criminales y las estructuras de las economías ilegales.

- Garantizar la inclusión efectiva del enfoque étnico, de género mujer, familia y generación en los programas y políticas públicas para la prevención de la violencia doméstica, la violencia sexual contra las mujeres y la violencia de género. Se aconseja que estas iniciativas también incluyan medidas dirigidas hacia los hombres y la transformación de las prácticas culturales coloniales y patriarcales.

- Garantizar la financiación para la consulta previa y la posterior implementación efectiva del Programa de Armonización de los territorios étnicos con personas en proceso de reincorporación.

étnicos, así como el derecho de participar plena y efectivamente en las decisiones sobre los territorios ancestrales. Esto implica la participación plena y efectiva y la consulta previa en el diseño y aplicación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Ilícitos (PNIS), incluyendo los planes de atención inmediata. Además, el Capítulo Étnico también contempla el desminado humanitario en territorios de 7 comunidades étnicas priorizadas.

El punto 4 es el que tiene el menor nivel de implementación desde un enfoque étnico-cultural. Las medidas pactadas en este punto no han llegado aún a los territorios afrocolombianos. Esto, debido al incumplimiento de la consulta previa del PNIS, a la falta de un enfoque étnico-racial con perspectiva de género, mujer, familia y generación, como también a prácticas excluyentes y al crecimiento de los cultivos de uso ilícito dentro de los territorios colectivos de las comunidades negras. Lo anterior, además del incremento del aprovechamiento de otras economías ilegales por parte de los grupos y estructuras armadas ilegales en los últimos meses, tales como la minería ilegal, la deforestación y el tráfico de personas. Por estas razones, en el anterior informe del CONPA se alertó sobre riesgos de regresividad en todas las metas e indicadores del punto 4 (CONPA, 2022: 69).

En este sentido, durante el Gobierno de Iván Duque (2018-2022) el accionar estatal en materia de drogas se concentró en implementar medidas coercitivas ligadas a la política de aspersión de glifosato en los territorios. Esto, además, constituyó un incumplimiento a los acuerdos previos con las comunidades, evidenció la ausencia de una intervención integral de este punto con la Reforma Rural Integral (punto 1 del Acuerdo), además de causar daños irreversibles al medio ambiente y de poner en riesgo la seguridad alimentaria y la pervivencia física y cultural de los pueblos étnicos en Colombia (CONPA, 2022: 69).

De otra parte, el avance del desminado humanitario en los territorios étnicos priorizados se vio interrumpido por la falta de condiciones de seguridad

El punto 4 es el que tiene el menor nivel de implementación desde un enfoque étnico-cultural. Las medidas pactadas en este punto no han llegado aún a los territorios afrocolombianos.

4.4 Punto 4: Solución al problema de las drogas ilícitas

El Punto 4 del Acuerdo de Paz está encaminado a solucionar los problemas de las drogas ilícitas, tanto en lo relacionado con el cultivo, producción y comercialización de narcóticos, como respecto al consumo problemático de dichas sustancias. El Capítulo Étnico en este punto subraya la necesidad de reconocer y respetar el uso y consumo cultural de las plantas tradicionales por parte de los pueblos

durante 2021 y 2022. Esto ocurrió en Katsa Su (de los Awá), en el territorio de Alto Mira y Frontera (en Nariño), en el río Chagüi y la vereda Alsacia (del Buenos Aires, Cauca), de acuerdo con informes de la Consejería para el Posconflicto y la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación (CPEC, 2021: 49; STCIV, 2021: 70). Esto evidencia la actual compleja situación de seguridad y violencia que enfrentan los territorios y pueblos étnicos. De acuerdo con Armando Valbuena, representante de la Comisión Étnica de Paz y secretario general de la IEANPE, más de 155 pueblos étnicos del país viven crisis humanitarias en sus territorios y enfrentan afectaciones y violencias de forma desproporcionada, particularmente en las zonas de frontera (Caracol Radio, 23 de septiembre de 2022).

Principales acciones o avances registrados entre agosto y diciembre de 2022 en la implementación del Capítulo Étnico sobre el punto 4 del Acuerdo:

De acuerdo con información de prensa, la administración Petro tiene listo un Decreto para prohibir la aspersión aérea de glifosato para la erradicación de cultivos de uso ilícito. Este Decreto deroga el Decreto 380 de 2021 (del gobierno Duque) que regulaba y retomaba la aspersión aérea de glifosato en el país. Este nuevo Decreto se suma a la petición que el Gobierno nacional ya había hecho a la Dirección antinarcóticos de la Policía (el 25 de agosto de 2022) de solicitar a la Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) no continuar con el permiso otorgado previamente para el uso de este herbicida (El Espectador, 16 de noviembre de 2022).

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

“que implica cambio cultural para dejar atrás el prohibicionismo como paradigma dominante, implementando estrategias que atiendan las

causas estructurales de este fenómeno y promoviendo la regulación para construir una política de drogas con visión de largo plazo, basada en el cuidado de la vida con enfoque territorial, ambiental y diferencial” (DNP, 2022: 98).

Según el DNP, esta nueva política de drogas implicará cambios legislativos en los siguientes temas:

“(a) regulación de usos alternativos de la planta de coca; (b) uso adulto del cannabis; (c) usos para fines medicinales, terapéuticos y científicos de sustancias psicoactivas; y (d) protección del uso ancestral y popular, priorizando la participación de los campesinos y de las comunidades étnicas. Además, se implementará: (a) el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, (b) medidas para la inclusión social y productiva, y (c) alternativas a la privación de la libertad en delitos menores asociados a drogas”. (Ibíd.)

En cuanto al PNIS, la asignación en el presupuesto nacional de 2023 asciende a 1.3 billones de pesos. A este monto, además, se sumará el 20% de lo que se recaude del impuesto al carbono, tal como dispone la última reforma tributaria (El Espectador, 11 noviembre 2022). En este sentido, como punto de comparación, es importante mencionar que durante los cuatro años de la administración Duque se gestionaron, en total, 2.6 billones para la implementación de este programa (CPEC, 2022: 5).

Lineamientos y acciones prioritarias para garantizar el avance de las disposiciones del Capítulo Étnico en el punto 4:

Las prioridades de implementación del punto 4 en materia de drogas ilícitas debe ser:

- Creación de la ruta étnica del Programa Na-

cional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) con enfoque comunitario, con garantías para su consulta previa, libre e informada, tanto a nivel nacional como a nivel territorial.

- Promover la aprobación rápida de la propuesta de Ley de tratamiento legal diferencial de los pequeños cultivadores, garantizando el enfoque étnico-cultural con perspectiva de género, mujer, familia y generación.
- Garantizar la implementación de un enfoque étnico-racial en el Programa Nacional de Intervención Integral frente al Uso y Consumo de Drogas Ilícitas, asegurando la articulación con los y las médicas tradicionales y promoviendo su fortalecimiento.
- Diseñar medidas para parar la siembra de minas anti-persona, masificar campañas de prevención de accidentes por MAP-MUSE, y dar prioridad a las intervenciones de desminado humanitario integrales que contemplan la prevención y medidas concretas para las garantías de no repetición.

4.5 Punto 5: Víctimas del conflicto

El punto 5 del Acuerdo busca la satisfacción plena de los derechos de las víctimas. Para hacerlo, estableció el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición (SIVJRNR), conformado por la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), la Comisión de la Verdad (CEV) y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD). Además, contiene medidas para avanzar en la reparación integral de las víctimas, así como garantías para la no repetición.

El Capítulo Étnico en este punto procura salvaguardar la participación plena y efectiva de las víctimas de los pueblos étnicos y la inclusión del enfoque étnico-racial en el diseño, aplicación y seguimiento de las diversas intervenciones y medidas tanto del SIVJRNR como del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas

(SNARIV). Así mismo, señala la importancia de respetar las funciones jurisdiccionales de las autoridades tradicionales y avanzar en la coordinación y articulación de la justicia propia de estos pueblos con la JEP. Adicionalmente, contiene un programa de asentamiento, retorno, devolución y restitución de territorios de cuatro comunidades priorizadas: Los Consejos Comunitarios de Alto Mira y Frontera, de Curvaradó y Jiguamiandó, y las comunidades Nukak y Embera Katío del Alto San Jorge (CONPA, 2022: 78).

En el anterior informe del CONPA se destacó la incorporación, transversalización y aplicación efectiva del enfoque étnico-racial en el quehacer de las entidades del SIVJRNR, pero alertó por riesgo de regresividad sobre las medidas para la reparación integral y no repetición de otras entidades, tales como la Unidad para las Víctimas (Ibíd.). Esto, particularmente, en cuanto a la falta de atención a los sujetos étnicos de reparación colectiva, sus comunidades despojadas y en situación de desplazamiento. Además, se alertó sobre la falta de satisfacción, y por tanto regresividad, de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) de los pueblos étnicos como medidas de no repetición (CONPA, 2022: 79).

Principales acciones o avances registrados entre agosto y diciembre de 2022 en la implementación del Capítulo Étnico sobre el punto 5 del Acuerdo:

En el documento de Bases del PND, la administración del presidente Petro afirma que su gobierno implementará esfuerzos concretos para reivindicar, garantizar los derechos y enmendar las injusticias sufridas por las víctimas del conflicto, particularmente las víctimas étnicas (DNP, 2022: 170). Dicho documento también establece que las políticas, programas e intervenciones estatales para la reparación de las víctimas étnicas no pueden

“estandarizarse con base en las visiones tradicionalmente hegemónicas, sino que deben respetar procesos cul-

turales propios de las comunidades y los pueblos y sus saberes ancestrales. En esa medida, se deberán fortalecer los procesos de reparación colectiva, tanto étnicos como no étnicos, de manera que se logren producir avances significativos para estas comunidades que han sido afectadas de manera desproporcionada por la violencia y por la defensa de la vida y los territorios”. (DNP, 2022:188)

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

“(···) al terminar el gobierno, se habrán implementado y cerrado un número considerable de PIRC, para lo cual se fortalecerán los procesos de diálogo y construcción colectiva con sujetos que aún no disponen de un Plan, y se desarrollarán las acciones necesarias para garantizar y acelerar el cumplimiento de los compromisos de las diferentes entidades del Estado en los PIRC que ya se encuentran formulados. De esta manera no solo se avanzará en la reparación, sino que, además, se fortalecerá la formulación de los demás planes de manera que sea posible lograr un mayor cumplimiento, incluso una vez haya finalizado este gobierno” (DNP:190).

De otra parte, en cuanto al trabajo del SIVJNR, es importante destacar que la JEP abrió el caso 09, el 13 de septiembre de 2022, para investigar los crímenes no amniables cometidos en contra de los pueblos y territorios étnicos por parte de las FARC-

EP, la fuerza pública y otros agentes del Estado y terceros civiles (desplazamiento forzado, homicidios, desapariciones forzadas) (JEP, 13 de septiembre de 2022). La apertura de este caso evidencia el esfuerzo y compromiso de la JEP por aplicar y desarrollar el enfoque étnico-racial durante su mandato y de reconocer, con el objetivo de reparar, las múltiples violencias, la discriminación y el racismo estructural que han enfrentado los pueblos étnicos durante el conflicto armado, situación que los ha puesto en riesgo de exterminio físico, cultural y espiritual (JEP, 13 de septiembre de 2022). Además, en desarrollo de este caso, la JEP ha celebrado audiencias en los departamentos de Cesar, Chocó y Vichada, para discutir y concertar con líderes y autoridades tradicionales la articulación y coordinación de la JEP con la jurisdicción indígena (MVNUC, 2022a: 13-14).

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

De otra parte, en agosto de 2022, la Comisión de la Verdad anunció la conformación del Comité de Seguimiento y Monitoreo de sus recomendaciones, conformado por siete personas (cuatro mujeres y tres hombres). Este Comité, cuya duración será de siete años, elaborará un sistema de monitoreo y una estrategia de relacionamiento y diálogo con las instituciones estatales y las organizaciones de la sociedad civil para trabajar por las víctimas y por la inclusión de los enfoques territorial, de género y étnico en las distintas medidas para la satisfacción de sus derechos (Misión de Verificación, 2022b: 5).

Es importante mencionar que por primera vez la JEP llegó a un acuerdo con autoridades tradicionales afrocolombianas, específicamente con la justicia ancestral Afrocolombiana del Cauca

Lineamientos y acciones prioritarias para garantizar el avance de las disposiciones del Capítulo Étnico en el punto 5:

Con el objetivo de garantizar la satisfacción plena de los derechos de las víctimas de los pueblos étnicos y la incorporación efectiva y transversal del enfoque étnico-racial en las medidas del punto 5, es clave avanzar en los siguientes temas:

- El fortalecimiento de los sistemas propios de justicia de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, la adaptación y capacitación institucional y de sus funcionarios en el enfoque étnico-racial, y el diseño participativo de políticas públicas integrales para la articulación institucional e interjurisdiccional de las distintas entidades encargadas de la atención integral a las víctimas (por ejemplo, La JEP y la UARIV).
- Articular los TOAR que impondrá la JEP con otras medidas del Acuerdo Final como los PDET, así como con los procesos de reparación de los sujetos de reparación colectiva, y dinamizar el diálogo con las comunidades étnicas sobre la articulación de las sanciones propias con los PIRC.
- Impulsar la creación de la Comisión Histórica de la Verdad para los pueblos negros, afrocolombiano, raizal, palenquero que recomienda la CEV, y promover la reparación histórica de los traumas intergeneracionales de la colonización, la esclavitud y la desterritorialización del pueblo negro, así como la victimización continua del racismo histórico, estructural, institucional y sistémico que aun permea la sociedad colombiana.
- Promover campañas de pedagogía sobre los derechos de las víctimas y los diferentes mecanismos para su exigibilidad, tales como el SIVJRN, y fortalecer las capacidades de las entidades responsables sobre el enfoque étnico-racial con perspectiva de género, mujer, familia y generación.
- Apoyar la divulgación, apropiación y preservación de la memoria histórica recopilada en los informes finales de la CEV y promover la construcción continua de la memoria histórica de las comunidades.
- Crear un sistema de información sobre víctimas colectivas e individuales unificado, que cuente con la articulación interinstitucional necesaria para garantizar el acceso y uso fácil de la información pública por parte de las víctimas.
- Vincular a las organizaciones étnicas en los territorios al proceso de consolidación de la segunda fase del Plan Nacional de Búsqueda de personas desaparecidas.
- Articular el trabajo del SIVJRN para garantizar la no repetición con otras medidas del Acuerdo Final para garantizar los derechos económicos, sociales y políticos de las comunidades negras, como por ejemplo los PDET y los PATR, los planes nacionales sectoriales de la RRI, o los PISDA.
- Asumir la representación de la tierra y territorio como sujetos de derechos y víctimas del conflicto. Además, promover la vinculación de las políticas de defensa y protección del medio ambiente con la política de la reparación integral de las víctimas étnicas del conflicto y con los distintos mecanismos para garantizar la no repetición, incluyendo la Objeción Cultural.

4.6 Punto 6: Seguimiento y verificación:

El punto 6 del Acuerdo Final se propone asegurar las condiciones necesarias para la implementación efectiva y eficiente del Acuerdo para la construcción de una paz estable y duradera. Incluye instancias para el control y seguimiento de la imple-

mentación, ajustes normativos y financieros, así como medidas para el manejo transparente de la información pública para prevenir la corrupción y promover la inclusión y participación de las comunidades y la sociedad civil en general (CONPA, 2022: 89).

En este punto, el Capítulo Étnico estableció mecanismos de verificación de la implementación, tales como la IEANPE que actúa como “consultora, representante e interlocutora de primer orden” de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) (CONPA, 2022: 89).

En el anterior informe de CONPA se alertó por el estancamiento y los retrocesos en la implementación del punto 6 especialmente en las medidas que buscan garantizar los derechos a la autonomía y participación de los pueblos étnicos. Esto constituye un riesgo para la implementación de todo el Acuerdo de Paz y para la participación efectiva de la ciudadanía en este proceso. Además, el CONPA también señaló que se evidenciaba una reducción del margen de incidencia de la IEANPE debido a la inactividad de la CSIVI y a la pasividad del Componente Internacional de Verificación (CIV) (CONPA, 2022: 89)

Principales acciones o avances registrados entre agosto y diciembre de 2022 en la implementación del Capítulo Étnico sobre el punto 6 del Acuerdo:

Uno de los principales avances del Capítulo Étnico en este punto ha sido el relanzamiento de la CSIVI, el 2 de octubre de 2022, en evento encabezado por el presidente Petro (El Espectador, 11 de noviembre de 2022). De acuerdo con la Misión de Verificación de Naciones Unidas, la reactivación de la CSIVI ha estado centrada en la reanudación de su interlocución con otras instancias clave, tales como la Instancia Especial de Género y la Instancia Espe-

cial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE), así como en la inclusión de disposiciones del Acuerdo Final en el Plan Nacional de Desarrollo (MVNUC, 2022a: 4-5).

De otro lado, es importante mencionar que el 11 de enero de 2023 el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas amplió el mandato de la Misión de Verificación en Colombia que, además del punto 3 de fin del conflicto y de las sanciones propias de la JEP a los comparecientes en proceso de reincorporación, ahora también verificará el cumplimiento del punto 1 de la Reforma Rural Integral y del Capítulo Étnico. Esta ampliación había sido solicitada conjuntamente, en octubre de 2022, por el Gobierno de Colombia y las extintas FARC-EP (El Espectador, 11 de enero de 2023).

Sobre la verificación al Capítulo Étnico, en carta del secretario general de Naciones Unidas, Antonio Guterres, se lee:

“La Misión verificaría los avances y los desafíos en la implementación de las disposiciones del capítulo étnico, que son transversales al Acuerdo Final, y formularía recomendaciones proactivas y constructivas para superar los problemas, teniendo en cuenta la dimensión de género” (El Espectador, 11 de enero de 2023).

En este sentido, la Misión de Verificación le dará especial atención al funcionamiento de los mecanismos de diálogo para resolver los problemas o conflictos en la implementación del Capítulo Étnico, particularmente de la IEANPE. Además,

En el anterior informe de CONPA se alertó por el estancamiento y los retrocesos en la implementación del punto 6 especialmente en las medidas que buscan garantizar los derechos a la autonomía y participación de los pueblos étnicos.

verificará el cumplimiento de las medidas para la restitución y acceso a la tierra de las comunidades étnicas y de los mecanismos de solución de conflictos por el uso y tenencia de la tierra. De igual forma, la Misión se ocupará de verificar el avance del programa de armonización y el proceso de reincorporación de excombatientes en comunidades étnicas (El Espectador, 11 de enero de 2023).

Por otra parte, también es clave destacar que los gobiernos de Estados Unidos y México, en octubre y noviembre de 2022, respectivamente, anunciaron su decisión de ser acompañantes de la implementación del Capítulo Étnico. Estas decisiones se dieron como respuesta a solicitudes que la IEANPE había formulado previamente a los gobiernos de estos dos países (Wola, 26 de octubre de 2022; Vicepresidencia de la República, 26 de noviembre de 2022). Así, el acompañamiento internacional de la implementación del Capítulo Étnico constituye un respaldo político histórico a los pueblos étnicos en su lucha por el reconocimiento y garantía de sus derechos fundamentales, así como del cumplimiento de lo pactado en el Acuerdo Final para la construcción de la paz en los territorios étnicos del país.

Lineamientos y acciones prioritarias para garantizar el avance de las disposiciones del Capítulo Étnico en el punto 6:

Con el objetivo de avanzar en los compromisos del punto 6 de seguimiento y verificación y, en general, en la implementación plena y efectiva del Capítulo Étnico y la incorporación de los enfoques étnico-racial y étnico con perspectiva de género, mujer, familia y generación, es importante avanzar en los siguientes frentes:

- De forma conjunta con los acompañantes internacionales para la implementación del Capítulo Étnico, Estados Unidos y México, avanzar hacia la concertación de un compromiso con el Estado colombiano para la financiación sostenida de la IEANPE. Esto, para garantizar su autonomía y continuidad independientemente de subsiguientes cambios de gobierno.
- Establecer los reglamentos internos de la IEANPE y preparar el relevo de representantes garantizando la paridad entre sus miembros femeninos y masculinos.
- Hacer los ajustes necesarios al SIIPO para que tenga la capacidad de hacer seguimiento a la implementación del Capítulo Étnico y al enfoque transversal étnico con perspectiva de género, mujer, familia y generación. El SIIPO debe garantizar la accesibilidad de la información, así como facilitar la comunicación institucional.



5. Conclusiones

Este tercer informe del Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano- CONPA ha hecho un balance crítico de los primeros cuatro meses de la administración del presidente Gustavo Petro con respecto a las acciones y decisiones gubernamentales para la implementación del Capítulo Étnico, y del enfoque étnico-racial con perspectiva de mujer, familia y generación.

El análisis aquí presentado evidencia el surgimiento de una importante coyuntura política favorable que ha abierto una 'ventana de oportunidad' para la reactivación de la implementación plena del Acuerdo de Paz del 2016 y del Capítulo Étnico, así como para la incorporación efectiva del enfoque étnico-racial con perspectiva de mujer, familia y generación en todas las acciones, medidas e iniciativas para la implementación.

En este sentido, se ha constatado un crucial cambio discursivo del Gobierno nacional sobre su compromiso para cumplir con el Acuerdo de Paz en general, y con el Capítulo Étnico en particular. La llamada política de la 'paz total' demuestra la intención de la administración Petro por dejar atrás décadas de violencia y conflicto y emprender la construcción de una paz sostenible e inclusiva. Este cambio discursivo, además, se ha visto materializado en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, que es el documento que establece la hoja de ruta, objetivos y prioridades del Gobierno, así como en la ejecución de medidas concretas para el impulso de la implementación del Acuerdo registradas entre agosto y diciembre de 2022. Ejemplo de esto último ha sido la creación de la 'Unidad para la Implementación', y la designación de la vicepresidenta de la República como coordinadora interinstitucional e intersectorial para el cumplimiento del Capítulo Étnico. En el plano internacional, se destaca la extensión del mandato de la Misión de

Verificación de Naciones Unidas en Colombia para monitorear el avance de los compromisos del Capítulo Étnico y la aceptación de Estados Unidos y México como acompañantes internacionales para la implementación de este Capítulo.

Es crucial, como se evidenció en este tercer informe del CONPA, avanzar en la garantía y cumplimiento de las salvaguardas sustanciales, en términos normativos y de política pública, para reactivar y darle un nuevo impulso a la implementación del Capítulo Étnico

para la reactivación de la implementación del Capítulo Étnico, es necesario aún concretar y materializar en políticas públicas, planes y proyectos lo allí dispuesto, así como la incorporación plena del enfoque transversal étnico-racial con perspectiva de mujer, familia y generación. Es crucial, como se evidenció en este tercer informe

del CONPA, avanzar en la garantía y cumplimiento de las salvaguardas sustanciales, en términos normativos y de política pública, para reactivar y darle un nuevo impulso a la implementación del Capítulo Étnico. Así, el Gobierno debe garantizar la Consulta previa, libre e informada; el enfoque transversal étnico de género, mujer, familia y generación; la objeción cultural; y la no regresividad de los derechos obtenidos por los pueblos étnicos.

En cuanto a la implementación del punto 1 de Reforma Rural Integral, se destaca la incorporación en el PND 2022-2026 de medidas para la coordinación de los diversos instrumentos de planeación y programas para el desarrollo del campo colombiano, tales como los PDET y PATR, los PIRC, el PNIS, y los PISDA, los Planes de Salvaguarda y los Planes Específicos de Atención y Protección. También es importante la priorización en el PND del Catastro Multipropósito y el anuncio de garantías a la participación efectiva de la población y las comunidades en su conformación, principalmente en la Amazonia, la Orinoquia y el Pacífico, las áreas ambientalmente protegidas y los municipios PDET.

Así mismo, se constató la inclusión en el PND de los esfuerzos por la democratización de la tierra, incluyendo las medidas para avanzar en la formalización, el impulso de los POSPR, y de los planes nacionales sectoriales. Entre los desafíos que la administración Petro deberá sortear para el avance de la RRI, desde una perspectiva étnica, están: la reducción presupuestal de los PDET para la vigencia 2023; la ampliación de la meta actual para la constitución, ampliación y saneamiento de los territorios colectivos de los pueblos negros, afrocolombianos, palenqueros y raizales (que tan solo es el del 3,68% del total en el país); lograr un mejor balance en materia de formalización de tierras favor de los pueblos negros, afrocolombianos, palenqueros y raizales; y la superación de las trabas administrativas y de diseño para el avance de los PATR y su articulación con los MEC; y la garantía de participación efectiva y con incidencia de los pueblos negros, afrocolombianos, palenqueros y raizales en las decisiones e implementación de los Planes nacionales sectoriales.

En relación con el punto 2 de participación política, es importante el cambio discursivo de la actual administración Petro sobre la garantía y fortalecimiento de la participación con incidencia de los pueblos y comunidades étnicas en la gestión de lo público, particularmente en las distintas instancias y espacios creados para la implementación del Acuerdo de Paz. En todo caso, el Gobierno nacional debe diseñar medidas para asegurar que esta participación trascienda la lógica de la representación simbólica y se garantice intervención y una efectiva incidencia en la toma de decisiones sobre el diseño e implementación de las iniciativas, programas y políticas públicas. Además, es fundamental avanzar en el fortalecimiento de los Consejos Comunitarios y otras instancias de gobernanza comunitaria de los pueblos étnicos en Colombia.

Sobre el punto 3 de fin del conflicto, y a pesar de los esfuerzos del Gobierno nacional, persiste una grave situación de seguridad y violencia que ha dado lugar a sendas crisis humanitarias en los territorios étnicos durante los últimos meses. Si bien es positiva la reactivación y celebración periódica de sesiones de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, es necesario avanzar en la incorpo-

ración del enfoque étnico-racial o del componente étnico en la política general de protección y garantías de seguridad. De igual forma, se requiere avances concretos en el programa especial de armonización para la reincorporación de personas étnicas, así como en su correspondiente proceso de consulta previa, libre e informada.

Con respecto al punto 4 de solución al problema de drogas ilícitas, se destaca el cambio discursivo y de enfoque con respecto a la política de drogas en Colombia, y los cambios legislativos anunciados. Por ejemplo, para la regulación del uso de la hoja de coca, el uso adulto del cannabis, el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores y las medidas para la inclusión social y productiva. De igual forma, es importante el anuncio sobre la prohibición de la aspersión de glifosato sobre los campos colombianos para evitar la prolongación de los daños ya causados sobre las comunidades y territorios afectados por este herbicida en el pasado. Entre los retos importantes en lo dispuesto en este punto del Acuerdo, es fundamental avanzar en la creación de la ruta étnica del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) y cumplir con su correspondiente proceso de consulta previa, libre e informada, tanto a nivel nacional como a nivel territorial.

En cuanto al punto 5 de víctimas, se evidenció también una clara intención del Gobierno nacional de garantizar los derechos y reparar las violaciones de los derechos fundamentales de las víctimas del conflicto, particularmente de las víctimas étnicas. En este sentido, se destaca la incorporación en el PND 2022-2026 de medidas para avanzar en la conformación e implementación de los planes integrales de reparación colectiva (PIRC). De otro lado, también es clave mencionar la apertura del caso 09 por parte de la JEP para investigar los crímenes no amnistiables cometidos en contra de los pueblos y territorios étnicos por parte de las FARC-EP, la fuerza pública y otros agentes del Estado y terceros civiles. En todo caso, se requiere avanzar de forma decidida en el fortalecimiento de los sistemas propios de justicia de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, la inclu-

sión del enfoque étnico-racial y el diseño participativo de políticas para la coordinación de la justicia propia con las encargadas de la atención integral a las víctimas (La JEP y la UARIV)

Sobre el punto 6 de verificación a la implementación, es importante destacar varios hechos importantes: la reactivación de la CSIVI, la decisión de la Misión de Verificación en Colombia de verificar el cumplimiento del del Capítulo Étnico, así como de Estados Unidos y México de ser acompañantes durante la implementación de este Capítulo. Entre los desafíos en este punto, se destaca la necesidad de concertar y asegurar a mediano y largo plazo la plena financiación de la IEANPE, avanzar hacia el relevo generacional paritario de los miembros de esta instancia, y ajustar los instrumentos de monitoreo del Capítulo Étnico, tales como el SIIPO, lo que implica garantizar el uso y acceso de la información oficial para facilitar procesos de veeduría y seguimiento de la implementación.

De tal suerte, si bien los primeros cuatro meses de la administración Petro se caracterizaron por el cambio discursivo y la apertura de una coyuntura política favorable a la implementación plena del Acuerdo de Paz de 2016 y de su Capítulo Étnico, la sociedad colombiana y, particularmente los pueblos negros, afrocolombianos, palenqueros y raizales, tienen el reto histórico de capitalizar este momento para impulsar y presionar su cumplimiento. Los próximos meses y años Colombia tiene la posibilidad de avanzar hacia la transformación positiva y la construcción de una paz sostenible, incluyente y diversa para todos los ciudadanos y ciudadanas en los territorios.

Sobre el punto 3 de fin del conflicto, y a pesar de los esfuerzos del Gobierno nacional, persiste una grave situación de seguridad y violencia que ha dado lugar a sendas crisis humanitarias en los territorios étnicos durante los últimos meses.

Bibliografía

Caracol Radio (3 de octubre de 2022). Francia Márquez y Antony Blinken comprometidos a impulsar Capítulo Étnico del Acuerdo, en <https://caracol.com.co/2022/10/04/francia-marquez-y-antony-blinken-comprometidos-a-impulsar-capitulo-etnico-de-acuerdo/>

Caracol Radio (23 de septiembre de 2022). La Comisión Étnica está de acuerdo con el proyecto de la paz total, en <https://caracol.com.co/2023/02/22/procuraduria-pone-la-lupa-a-la-falta-de-financiacion-de-bomberos-a-nivel-nacional/>

Congreso de la República (2023) Proyecto de Ley PND 2022-2026, en <https://senado.gov.co/index.php/documentos/senado-prensa/6892-proyecto-de-ley-pnd-2022-2026-articulado>

Congreso de la República (julio 2022). No enden la Paz. Balance multipartidista de la implementación del Acuerdo de Paz a julio 2022, en https://www.bapp.com.co/wp-content/uploads/2022/08/1.03.3491_compressed.pdf

Consejería presidencial para la Estabilización y la Consolidación (CPEC) (junio de 2022) Avanza la sustitución con legalidad, en <https://www.ica.gov.co/getattachment/Modelo-de-P-y-G/Transparencia-Participacion-y-Servicio-al-Ciudadano/Rendicion-de-Cuentas/6-Avanza-Sustitucion-30-de-junio-2022.pdf.aspx?lang=es-CO#:~:text=Durante%20la%20vigencia%20del%20Programa,Duque%20gestion%C3%B3%20%242%2C1%20billones.>

Consejería presidencial para la Estabilización y la Consolidación (CPEC) (2021). Informe

de ejecución y cumplimiento a las metas del Plan Plurianual de Inversiones para la Paz

2020, en [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Victimas/Informe de la implementacion en 2020.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Victimas/Informe%20de%20la%20implementacion%20en%202020.pdf)

Consejo Nacional Afrocolombiano (CONPA) (2022). II Informe de Balance de la Implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo Final de Paz. 5 años de incumplimiento.

Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2023). Plan Plurianual de Inversiones, en <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Plan-Plurianual-de-Inversiones.aspx#:~:text=El%20Plan%20Plurianual%20de%20Inversiones,del%20marco%20de%20sostenibilidad%20fiscal.>

Departamento Nacional de Planeación (DNP) (15 de noviembre de 2022). “Colombia, Potencia Mundial de la Vida. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Versión para el Consejo Nacional de Planeación.

El Espectador (11 de enero de 2023). Misión de la ONU verificará reforma rural y Capítulo Étnico del Acuerdo Final, en <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/acuerdo-de-paz-mision-de-onu-verificara-reforma-rural-y-capitulo-etnico/>

El Espectador (25 de noviembre de 2022). México será acompañante del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz de la Habana, en <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/mexico-acompanara-el-capitulo-etnico-del-acuerdo-de-paz-de-la-habana/>

El Espectador (16 de noviembre de 2022). Gobierno Petro tiene listo decreto para prohibir la aspersión aérea con glifosato, en <https://www.elespectador.com/politica/gobierno-petro-tiene-listo-decreto-para-prohibir-la-aspersion-con-glifosato/>

El Espectador (11 de noviembre de 2022). Cien días de Petro: ¿cómo va la implementación del Acuerdo de Paz?, en <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/acuerdo-de-paz-balance-de-100-dias-de-gustavo-petro-como-presidente-de-colombia/>

El Espectador (19 de octubre de 2022). Así quedaron las entidades de la paz en el presupuesto general para 2023, en <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/asi-queda-ron-las-entidades-de-la-paz-en-el-presupuesto-general-para-2023/>

El Espectador (13 de octubre de 2022). Gloria Cuartas, nueva directora de la unidad para la implementación de la paz, en <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/gloria-cuartas-directora-de-la-unidad-para-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz-con-las-farc/>

Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) (13 de septiembre de 2022). La JEP abre caso 09 para investigar crímenes cometidos en contra de pueblos y territorios étnicos, en <https://www.jep.gov.co/macrocasos/caso09.html#:~:text=En%20este%20contexto%2C%20el%2013,poblaci%C3%B3n%20%C3%A9tnica%20y%20sus%20territorios.>

Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (MVNUC) (28 de diciembre de 2022) Informe del Secretario General, en <https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n2276999.pdf>

Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (MVNUC) (27 de septiembre de 2022) Informe del Secretario General, en https://reliefweb.int/attachments/4dc6a55b-46d5-4d14-a7b2-a93c969e9d0c/sp_n2260317.pdf

Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación (STCIV) (Mayo de 2021). Segundo informe de verificación de la implementación del enfoque étnico en el Acuerdo Final de Paz en Colombia, en <https://www.cinep.org.co/es/segundo-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-enfoque-etnico-en-el-acuerdo-final-de-paz-en-colombia/>

Vicepresidencia de la República. (26 de noviembre de 2022). México será acompañante internacional del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz de La Habana, en <https://fmm.vicepresidencia.gov.co/prensa/Paginas/Mexico-sera-acompanante-internacional-del-Cap%C3%ADtulo-Etnico-del-Acuerdo-de-Paz-de-La-Habana.aspx>

WOLA (26 de octubre de 2022). Estados Unidos se compromete a avanzar con la paz incluyente en Colombia, en <https://www.wola.org/es/2022/10/estados-unidos-se-compromete-a-avanzar-con-una-paz-incluyente-en-colombia/>



Consejo Nacional de Paz
Afrocolombiano
CONPA

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