

PROCURADURÍA
GENERAL DE LA
NACIÓN

Delegada para
Asuntos Étnicos



República de Colombia
Procuraduría General de la Nación

Seguimiento al Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz Informe al Congreso 2020 - 2021

Margarita Cabello Blanco
Procuradora General

Antonio Emiro Thomas Arias
Viceprocurador General

Paola García Aristizábal
Secretario General

Carlos Andrés Guzmán Díaz
Procurador Delegado para Asuntos Étnicos

Germán Daniel Robles Espinosa
Procurador Delegado para la Restitución de Tierras

Diana María Cadena Lozano
Procuradora Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz

Equipo Asesor

Salvaguardas y Garantías

Luz Caldas
Luis Jorge Arévalo Reyes
Omaira Cárdenas Mendoza

Reforma Rural Integral

María Paula Tostón Sarmiento
Luz Caldas
Omaira Cárdenas Mendoza

Participación Política

Luz Caldas

Fin del Conflicto

Luz Caldas

Drogas Ilícitas

Luz Caldas
Yosserth Mosquera Perea

Víctimas del conflicto

Luz Caldas
Ana María Gómez Martínez

Seguimiento, Verificación y

Refrendación

Luz Caldas

Capítulo Étnico

Introducción

La participación de los pueblos étnicos en el proceso de diálogo y negociación de la Habana entre el Gobierno nacional y las FARC-EP, marcó un hito en materia de reconocimiento de estos pueblos y comunidades históricamente excluidas de los espacios de participación. El logro obtenido con la incorporación de un Capítulo Étnico en el Acuerdo de Paz no fue resultado de las partes en conflicto sino del activismo social y político de los líderes indígenas y las comunidades afrocolombianas, basado en la reivindicación de sus derechos propios, cosmovisiones y distintas formas de ver la realidad.

Uno de los aspectos a resaltar en el desarrollo del proceso, fue la creación de instituciones propias de los como la Comisión Étnica para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales⁴¹⁶, la cual unió a las organizaciones indígenas y afrocolombianas más representativas del país, logrando constituirse en un tercer actor del proceso, distinto a las FARC –EP o el Gobierno Nacional, con quien se tuvo que concertar todo lo relativo a las decisiones que los afectan de manera directa. Así, en el Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz quedó consignado:

“Que el Gobierno Nacional y las FARC-EP reconocen que los pueblos étnicos han contribuido a la construcción de una paz sostenible y duradera, al progreso, al desarrollo económico y social del país, y que han sufrido condiciones históricas de injusticia, producto del colonialismo, la esclavización, la exclusión y el haber sido desposeídos de sus tierras, territorios y recursos; que además han sido afectados gravemente por el conflicto armado interno y se deben propiciar las máximas garantías para el ejercicio pleno de sus derechos humanos y colectivos en el marco de sus propias aspiraciones, intereses y cosmovisiones”. (Instituto Kroc, 2018)

Es por ello, que el logro obtenido por los pueblos étnicos en el marco del Acuerdo de Paz, así como el reconocimiento de las partes firmantes a su contribución a la paz, pero también a las graves afectaciones sufridas por ellos durante el conflicto, debe verse reflejado en la implementación de este como una forma de reparación histórica y colectiva por el daño causado.

Este capítulo incorpora una serie de principios que rigen la interpretación e implementación de todos los componentes del Acuerdo de Paz, con un enfoque étnico, a saber:

⁴¹⁶ En la Comisión Étnica confluyen los procesos más representativos de los pueblos étnicos, como son: La Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC); Autoridades Tradicionales Indígenas de Colombia Gobierno Mayor; el Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano (CONPA), que aglutina distintas organizaciones como el Proceso de Comunidades Negras (PCN), la Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombiana (CNOA), La Asociación Nacional de Desplazados Afro descendientes (AFRODES), el Foro Interétnico Solidaridad Chocó (FISCH), la Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca (ACONC), la Pastoral Afrocolombiana, la Autoridad Nacional Afrocolombiana (ANAFRO), el Consejo Laboral Afrocolombiano (CLAF) y la Red Nacional de Mujeres Afrocolombiana (KAMBIRI).

“En la interpretación e implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en Colombia, con enfoque étnico se tendrá en cuenta entre otros los siguientes principios: a la libre determinación, la autonomía y el gobierno propio, a la participación, la consulta y el consentimiento previo libre e informado; a la identidad e integridad social, económica y cultural, a los derechos sobre sus tierras, territorios y recursos, que implican el reconocimiento de sus prácticas territoriales ancestrales, el derecho a la restitución y fortalecimiento de su territorialidad, los mecanismos vigentes para la protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente” (Instituto Kroc, 2018).

Por último, incluye las salvaguardas y garantías previstas en el Capítulo Étnico, que se relacionarán en la evaluación de cumplimiento a cada uno de los puntos del acuerdo:

*“... 6.1.12.3. **Salvaguardas y garantías:** Salvaguardas substanciales para la interpretación e implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en Colombia.*

Se respetará el carácter principal y no subsidiario de la consulta previa libre e informada y el derecho a la objeción cultural como garantía de no repetición, siempre que procedan. En consecuencia, la fase de implementación de los acuerdos, en lo que concierne a los pueblos étnicos, se deberá cumplir garantizando el derecho a la consulta previa libre e informada respetando los estándares constitucionales e internacionales. Se incorporará un enfoque transversal étnico, de género, mujer, familia y generación. En ningún caso la implementación de los acuerdos irá en detrimento de los derechos de los pueblos étnicos.”⁴¹⁷

Es importante señalar que, si bien el Capítulo Étnico se encuentra incorporado en el punto 6 del Acuerdo de Paz sobre Implementación y Verificación, este se transversaliza en cada punto del acuerdo. Por ello, durante la concertación del Plan Marco de Implementación, la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos – IEANPE⁴¹⁸, acordó con el Gobierno nacional implementar 97

⁴¹⁷ Capítulo Étnico del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera

⁴¹⁸ La Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos está contemplada en el literal f del Capítulo Étnico del Acuerdo Final, se incorporó a la legislación interna a través del Art. 7 del decreto 1995 del 7 de diciembre de 2017 y fue desarrollada en el marco de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), la cual a través del Comunicado Conjunto No 13 del 15 de marzo de 2017, dio a conocer que se acordó entre el Gobierno Nacional, las FARC-EP y las organizaciones representativas de los Pueblos Étnicos la creación de la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos para el Seguimiento de la Implementación del Acuerdo Final Conformada por 8 (ocho) delegados (as) de organizaciones representativas de los pueblos étnicos.

indicadores con enfoque étnico, que incluyen metas trazadoras, las cuales tienen relación con cada punto.

Para efectos del presente informe, se tuvieron en cuenta las 12 disposiciones del Capítulo Étnico y los 97 indicadores desarrollados en el Plan Marco de Implementación, así como el CONPES 3932 de 2018, que presenta los lineamientos para la articulación del PMI con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial, y ofrece recomendaciones de políticas públicas en este sentido.

En este ejercicio de seguimiento tomamos como “línea de base” el seguimiento realizado por la Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos y los informes presentados por Organizaciones Sociales de los Pueblos Étnicos, el Gobierno Nacional, la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación, el Instituto Kroc (Universidad de Notre Dame), entre otros:

- *Tercer Informe Balance de la Comisión Étnica, Un Proceso de Paz en Medio de la Guerra de la Comisión Étnica para la Paz, 2021.*
- *Segundo Informe de Verificación de la Implementación del Enfoque Étnico en el Acuerdo Final para la Paz en Colombia, de la Secretaría Étnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC, 2021.*
- *Balance de la Implementación del Acuerdo de Paz del Consejo Nacional de Paz Afrocolombiana CONPA, 2020.*
- *Informe Especial sobre el Estado Efectivo de la Implementación del Enfoque Transversal Étnico del Acuerdo Final de Paz de Colombia del Instituto Kroc, 2020.*
- *Gobierno de Colombia, Paz con Legalidad étnico, Junio 16 de 2021.*
- *Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, Primer Informe de Avances Implementación Capítulo Étnico del Plan Marco de Implementación, 2020.*

Con base en la información soportada y analizada en este informe, se puede concluir, sin lugar a duda, un bajísimo grado de implementación en cada uno de los puntos del Acuerdo de Paz con respecto a los pueblos étnicos de Colombia. Los pueblos siguen padeciendo las condiciones históricas de injusticia e inequidad y continúan siendo afectados gravemente por las dinámicas de reconfiguración del conflicto armado interno y la intensificación de la violencia en los territorios. A ello se suma un déficit de garantías para el ejercicio pleno de sus derechos humanos y colectivos en el marco de sus propias aspiraciones, intereses y cosmovisiones, que confirma el diagnóstico realizado por la H. Corte Constitucional mediante los Autos 004 y 005 de 2009, de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, en los que se describieron los factores que han determinado el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) en relación con la situación de los pueblos étnicos. Por ello, como fue constatado en el auto 266 de 2017, “los riesgos y afectaciones identificados desde el 2009, no sólo continúan, sino que, en diferentes casos, se han agravado, especialmente en aquellas comunidades donde se han presentado crisis humanitarias recurrentes” (Corte Constitucional, Auto 266 de 2017).

Por todo lo anterior, la implementación integral de todos los puntos del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz y el respeto de sus principios, salvaguardas y garantías, continúa siendo un desafío necesario y urgente, así como una oportunidad para detener y transformar los factores vinculados y subyacentes al conflicto armado que continúan poniendo a los pueblos étnicos en riesgo de exterminio físico y cultural.

Salvaguardas y Garantías

▪ **Carácter principal de la Consulta Previa**

Como se indicó preliminarmente, el Acuerdo de Paz incorporó como salvaguarda para los pueblos étnicos el respeto del derecho fundamental a la consulta previa⁴¹⁹, con carácter principal y como garantía de no repetición. En consecuencia, corresponde evaluar si durante el último año de la fase de implementación del Acuerdo, se ha cumplido garantizando el derecho a la consulta previa en lo que concierne a los pueblos étnicos, verificando que en ningún caso la implementación de este vaya en detrimento de sus derechos.

Vale la pena recordar que el punto 6.2.3, literal a, del Acuerdo de Paz, que trata de salvaguardas sustanciales para la interpretación e implementación del Acuerdo Final en materia de Reforma Rural Integral, establece que *“Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), cuya realización esté proyectada para hacerse en territorios de comunidades indígenas y afrocolombianas, deberán contemplar un mecanismo especial de consulta para su implementación, con el fin de incorporar la perspectiva étnica y cultural en el enfoque territorial, orientados a la implementación de los planes de vida, etnodesarrollo, planes de manejo ambiental y ordenamiento territorial o sus equivalentes de los pueblos étnicos”*.

Ahora bien, las disposiciones que dicta el Decreto Ley 893 de 2017 otorgan valor normativo al punto 6.2.3, literal a. del Acuerdo Final al señalar que los PDET y los PATR, cuya realización esté proyectada para hacerse en las regiones PDET que incluyan territorios de pueblos y comunidades étnicas y zonas con presencia de grupos étnicos, deberán contemplar un mecanismo especial de consulta para su implementación (artículo 12). Por su parte, los artículos 13 y 14 del referido decreto, sobre coordinación, implementación y lineamientos para la planeación participativa, señala que en dichos procesos se *“respetará el Gobierno propio y se construirán en armonía con la participación de las autoridades propias que acrediten un reconocimiento formal y legítimo, así como con sus organizaciones representativas”*. Así, en el acápite correspondiente nos referiremos a la implementación del mecanismo especial de consulta en los PDET.

⁴¹⁹ Convenio 169 de la OIT, ratificado por el Estado colombiano mediante Ley 21 de 1991

Por otra parte, debemos mencionar que la Comisión Nacional de Territorios Indígenas – CNTI, ha presentado acción de tutela por el derechos fundamental a la a la Consulta Previa, Libre e Informada, al debido proceso, al territorio, a la Diversidad Étnica y Cultural, la Autonomía y Autodeterminación de los pueblos indígenas, la Igualdad Material y la obligación del Estado a cumplir de buena fe el Acuerdo de Paz, que consideran vulnerados como consecuencia del incumplimiento de los acuerdos pactados entre los representantes del Gobierno Nacional y los pueblos indígenas representados en CNTI y la Mesa Permanente de Concertación – MPC - en la sesión del 11 de diciembre de 2011, en la cual se protocolizó la ruta metodológica para el proceso de consulta previa de los “*Decretos y/o resoluciones para el Catastro Multipropósito en territorios indígenas con enfoque diferencial*”. Este hecho es contrario la salvaguarda mencionada.

Igualmente, en el capítulo respectivo haremos mención a la solución del problema de drogas ilícitas y las queja de los pueblos étnicos en Nariño contra el desarrollo de actividades de erradicación forzada de cultivos de uso ilícito en sus territorios⁴²⁰, sin consulta previa, aún durante el aislamiento preventivo obligatorio decretado por el gobierno nacional, y en consecuencia con restricción al ingreso de personal externo a sus territorios colectivos por el COVID-19, de manera que la presencia de efectivos de la Policía Antinarcoóticos y el personal de apoyo a las aspersiones, constituía un riesgo adicional para los pobladores de la zona. Dichas actividades pueden ser contrarias a la Salvaguarda y la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el tema.⁴²¹

▪ **Derecho a la objeción cultural como garantía de no repetición**

El derecho a la objeción cultural (como expresión del pensamiento y visión cosmogónica de los pueblos), es un recurso de salvaguarda de los derechos e integridad física, cultural, espiritual y territorial que tiene un carácter consuetudinario y un respaldo jurídico contenido en el bloque de constitucionalidad y la normatividad internacional que cobija a los pueblos étnicos.

La objeción cultural se asume como forma radical de ejercicio de su autonomía y autodeterminación cuando los pueblos han agotado los recursos normativos y constitucionales de participación y toma de decisiones para la garantía de sus derechos y protección de su integridad.

En el marco de los derechos colectivos (derechos económicos, sociales y culturales), la objeción cultural es un mecanismo que puede dar respuesta a situaciones de vulneración sistemática de estos derechos, y 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.

⁴²⁰ En este sentido la Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos recibió sendas solicitudes de la Junta Directiva Del Consejo Comunitario General Del San Juan -ACADESAN-, de la alcaldía de San José del Palmar, del Personero Municipal de Medio Baudó, Chocó, de la Organización Unidad Indígena del Pueblo AWÁ - UNIPA y de la ONIC.

⁴²¹ Sentencias SU-383 de 2003, T-80 de 2017, T-236 de 2017 y T-300 de 2017.

La objeción cultural como derecho en Colombia fue propuesto por primera vez por el Constituyente indígena Lorenzo Muelas en 1991 cuando se enmendaba la carta constitucional, precisamente buscando crear una salvaguarda constitucional para la autonomía de los pueblos en relación con la protección de los recursos y bienes del territorio. Si bien en el proceso de la constituyente no se aprobó la propuesta, la objeción cultural tiene el sustento normativo nacional e internacional que cobija los derechos a la participación, consulta y consentimiento previo, libre e informado, además de las obligaciones del Estado al respecto y en relación con la protección de la integridad cultural, social, económica, política, territorial y espiritual de los pueblos. Los pueblos étnicos proponen el derecho a la objeción cultural como opción autónoma de consentir o no frente cualquier aspecto que tenga un efecto o impacto en sus derechos e integridad, como ya se ha mencionado.

En este sentido, el derecho a la objeción cultural se encuentra formulado como principio y salvaguarda en el Capítulo Étnico del Acuerdo Final para Una Paz Estable y Duradera (Acuerdo entre el gobierno y la guerrilla FARC-EP, punto 6.2). En concreto, la objeción cultural es una opción de los pueblos frente a la vulneración y/o omisión de su derecho a participar, de la Consulta Previa Libre e Informada y su ejercicio del derecho al consentimiento.

Enfoque transversal étnico, de género, mujer, familia y generación

El Acuerdo de Paz en su capítulo étnico establece un enfoque de género, mujer, familia y generación, en el que se incorpora y se introduce un criterio de confluencia y transversalidad entre dicho enfoque étnico con la perspectiva de género, ciclo de vida y discapacidad, como elementos integradores de una visión de inclusión social de estos segmentos poblaciones históricamente segregados y mayormente afectados por diversas formas de violencia, discriminación y marginación social.

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

todo caso, es importante subrayar que la inclusión tanto del Capítulo Étnico como del enfoque de género, mujer, familia y generación es un logro ganado gracias a lucha sostenida por las comunidades étnicas y sus aliados nacionales e internacionales.” (CONPA, 2020)⁴²²

- **No detrimento de los derechos en la implementación del Acuerdo de Paz**

Dentro de las salvaguardas establecidas en el capítulo étnico del Acuerdo Final se estableció la protección de los derechos étnicos en el marco de su implementación del acuerdo, de tal modo que no representase, bajo ninguna circunstancia, afectación que constituya detrimento de sus derechos, como quiera que con el acuerdo, además de buscar la paz se procura garantizar la progresividad en la materialización y goce efectivo de los derechos de que son titulares estos pueblos históricamente vulnerados, así, esta salvaguarda, está dirigida a prevenir cualquier forma de afectación con ocasión de la adopción de medidas que pudiesen resultar en regresividad de los derechos adquiridos por estos pueblos sujetos de especial protección constitucional.

Reforma Rural integral

El punto 1 del Capítulo Étnico tiene 27 indicadores en el PMI, de los cuales cinco (5) dependen de la creación de la jurisdicción agraria, que aún no ha logrado materializarse. Dos (2) indicadores tenían como año de finalización el 2018. Catorce (14) indicadores se enmarcan en el periodo 2017 – 2026 para la ejecución de sus objetivos, ocho (8) tienen por fecha de finalización el año 2028 y tres (3) esperan haberse cumplido como máximo en 2031.

En cuanto al cumplimiento de los indicadores del punto 1, con corte a 31 de marzo de 2021 se señala lo siguiente:

- ✓ Cuatro (4) de los catorce (14) indicadores a cumplirse en 2026 cuentan con ficha técnica aprobada, pero solo dos (2) de estos, A.E.15 y A.E.16 reportan un porcentaje de avance a 2020.
- ✓ Ninguno de los 2 indicadores de los que cuentan con ficha técnica reporta avance en el SIPO con fecha de corte a marzo de 2021.

Además de los indicadores del punto 1, este acápite hará referencia a los indicadores E.E.12 y E.E.13 que corresponden al punto 5 de Acuerdo en materia de víctimas, teniendo en cuenta la relación directa que revisten sobre los derechos territoriales de los pueblos étnicos.

⁴²² Balance de la Implementación del Acuerdo de Paz del Consejo Nacional de Paz Afrocolombiana CONPA, 2020

Cuadro 1. Salvaguarda en materia de Reforma Rural Integral

En la implementación del punto RRI se garantizarán la perspectiva étnica y cultural, las condiciones jurídicas vigentes de la propiedad colectiva, los mecanismos para la protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente. Se observarán también la integralidad de la territorialidad y sus dimensiones culturales y espirituales, la protección reforzada a los pueblos en riesgo de extinción y sus planes de salvaguardas.

Acceso a tierras incluyendo el Fondo de Tierras. Se incluirán a los pueblos étnicos como beneficiarios de las diferentes medidas acordadas de acceso a tierras sin detrimento de los derechos adquiridos. La adjudicación de predios y procedimientos de formalización se hará con destino a la constitución, creación, saneamiento, ampliación, titulación, demarcación, restitución y resolución de conflictos de uso y tenencia de las tierras. Se entenderá para el caso de los pueblos étnicos que la función ecológica de la propiedad y las formas propias y ancestrales de relacionamiento con el territorio se antepone a la noción de explotación. 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 cuando se trate de conflictos que comprometan sus derechos.

Fuente: Capítulo Étnico del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera - Elaboración propia.

Acceso a tierras, formalización, protección y restitución de derechos territoriales étnicos en el marco de la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz

Teniendo en cuenta la centralidad del territorio para los pueblos étnicos, el Capítulo Étnico del Acuerdo Final de Paz estableció entre sus principios, el respeto de los derechos de estos pueblos sobre sus tierras, territorios y recursos. Esto implica el reconocimiento de sus prácticas territoriales ancestrales, el fortalecimiento de los mecanismos para el ejercicio de su territorialidad y de los mecanismos vigentes para la protección, restitución de derechos territoriales y las garantías para la seguridad material y jurídica en la tenencia de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente. (6.2.2).

Entendiendo que estos principios dan cuenta de la importancia que tiene el territorio desde la perspectiva étnica y cultural, y que por tanto deben servir como premisa de interpretación e implementación del Acuerdo de Paz en general y del Capítulo Étnico en particular, este apartado pondrá de presente la necesidad de sostener una mirada integradora respecto de los distintos mecanismos de protección y seguridad jurídica y material en la tenencia de los territorios.

Además, teniendo presentes algunas alertas respecto de la situación de violencia que viven territorios étnicos en varias regiones del país y el incremento de emergencias humanitarias que afectan sus comunidades, se hará referencia al estado de algunas de las medidas de protección y restitución de derechos territoriales étnicos y se plantearán algunas de las preocupaciones que le asisten a la Procuraduría en relación con i) el riesgo de regresividad en los derechos territoriales de los pueblos étnicos debido a los nuevos hechos de violencia que amenazan los derechos territoriales y afectan las garantías en la tenencia y disfrute de la tierra ii) la situación de los mecanismos para el acceso y formalización de la tierra, la falta de claridad en la información reportada por la Agencia Nacional de Tierras y la ausencia de fichas técnicas para los indicadores asociados a los derechos territoriales, iii) la falta de articulación adecuada y efectiva entre las medidas de reparación contempladas en los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011 (en adelante Decretos Leyes Étnicos), particularmente las órdenes de restitución y los planes de reparación colectiva y las acciones encaminadas a implementar los puntos 1, 4 y 5 y la gestión a cargo del Sistema Integral (SIVJNR) creado por el Acuerdo de Paz.

Riesgo de regresividad en los derechos territoriales debido a los nuevos hechos de violencia y emergencias humanitarias en los territorios étnicos

La Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación (STCIV), en su segundo informe, que abarca el periodo comprendido entre el 1o de septiembre de 2020 y el 28 de febrero de 2021, identificó que el proceso de reconfiguración y recrudecimiento del conflicto armado es uno de los principales factores que han condicionado la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz.

Al respecto, la Procuraduría observa con preocupación los impactos negativos que este factor ha ocasionado para los derechos territoriales de los pueblos étnicos. Particularmente, la intensificación de dinámicas violentas es una fuente persistente de vulneración de los derechos territoriales, humanos y colectivos. Así, se han presentado nuevos desplazamientos forzados, confinamientos y abandono de territorios en departamentos como Córdoba, Nariño, Chocó, Antioquia y Cauca. Según la STCIV, “la situación es crítica para comunidades indígenas y afrocolombianas. Por ejemplo, en Chocó el pueblo indígena Emberá y Consejos Comunitarios han sufrido confinamientos y desplazamientos masivos por las confrontaciones entre el ELN y las Autodefensas Gaitanistas de Colombia —AGC—.” (STCIV 2021, p. 13).

De acuerdo con la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de la ONU (OCHA), tanto los pueblos indígenas como las comunidades afrodescendientes de Nariño y Chocó siguen siendo las más afectadas por las emergencias humanitarias en las zonas rurales. OCHA también advierte sobre la situación de vulnerabilidad que presentan dado su contexto socioeconómico y los altos riesgos de afectación ante la expansión del accionar e interés de los Grupos Armados no

Estatales (GANE) en sus territorios ancestrales. Así, en mayo de 2021, más de 641 indígenas fueron desplazados (OCHA, 2021⁴²³), mientras que, entre enero y mayo de 2021, 65% de los confinamientos fueron sufridos por comunidades indígenas y 25% por comunidades negras (OCHA 2021a⁴²⁴). Esta misma fuente informa que “el número de víctimas por desplazamiento masivo ha aumentado en un 101% entre enero y mayo de 2021 en comparación con el mismo periodo de 2020” (OCHA 2021a) y que la situación de los departamentos de la región Pacífica y Noroccidente es crítica, pues concentra el 81% de los afectados.

En relación con las causas, se identifica que al menos el 63% de los desplazamientos masivos fueron causados por amenazas por parte de grupos armados no estatales, 17% se generaron por enfrentamientos entre actores no estatales, que pretenden el control territorial y de las economías ilícitas. El porcentaje de eventos por desplazamientos restante (20%) fue ocasionado por múltiples acciones de violencia armada representadas en ataques contra civiles y hostilidades (atentados, homicidios, hostigamientos, etc.). (OCHA, 2021a). OCHA también resaltó su preocupación por la expansión de los desplazamientos masivos a otros departamentos como La Guajira, Cesar, Arauca, Meta, Guaviare y Caquetá, en donde hay una importante presencia de comunidades étnicas, muchas de ellas víctimas del conflicto armado, y actualmente en proceso de restitución de derechos territoriales, de reparación colectiva y con planes de retorno en proceso de diseño e implementación.

Estos contextos territoriales de violencia no pueden dejarse al margen de la lectura sobre los avances y dificultades que atraviesa la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz. Además, conviene recordar, que fueron justamente comunidades étnicas ubicadas en departamentos como Córdoba, Chocó, Nariño y Guaviare, aquellas explícitamente señaladas con el propósito de dar especial atención a sus procesos de restitución y reparación. Concretamente, el Capítulo Étnico se refirió al compromiso de desarrollar un programa de “asentamiento, retorno, devolución y restitución de los territorios del pueblo indígena Nukak, el pueblo Embera Katío del Alto San Jorge Resguardo Cañaveral, así como el territorio del Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera y Curvaradó y Jiguamiandó” (Acuerdo de Paz, 2016, p.208).

Así, resulta preciso concluir que las regiones y departamento más afectados por la presente violencia coinciden en gran parte con territorios de comunidades étnicas. Incluso algunos de los territorios priorizadas en el Capítulo Étnico se encuentran en los departamentos con mayor número de emergencias humanitarias presentadas en 2020 y 2021, lo cual dificulta todavía más su reparación efectiva.

⁴²³ Ver [En línea]: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/informe_de_emergencias_humanitarias_reportadas_elc_enero_mayo_2021.pdf Consultado el 28 de junio de 2021.

⁴²⁴ Ver: [En línea]: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/infografia_impacto_y_tendencias_humanitarias_entre_enero_mayo_2021_vf_2.pdf Consultado el 29 de junio de 2021.

Por ello, para la Procuraduría es fundamental propender por un análisis de la realidad de los derechos territoriales que, sin desconocer los esfuerzos y avances en la gestión institucional, se enfoque sobre todo en la posibilidad que tienen las comunidades étnicas de disfrutar realmente, y en condiciones de autonomía, seguridad y libertad, del ejercicio pleno de sus derechos humanos y colectivos en sus territorios.

Acceso a tierras y formalización de territorios

En cuanto a los mecanismos de acceso y formalización de tierras, el Capítulo Étnico señala que los pueblos étnicos deben incluirse en el Fondo de Tierras como beneficiarios, sin detrimento de los derechos adquiridos. Además, advirtió en el punto 6.2.3.a, que “la adjudicación de predios y procedimientos de formalización se hará con destino a la constitución, creación, saneamiento, ampliación, titulación, demarcación, restitución y resolución de conflictos de uso y tenencia de las tierras.” (Capítulo Étnico, Acuerdo de Paz, 2016, p. 207).

El principal mecanismo para contabilizar la meta de 3 millones de hectáreas adjudicadas y 7 millones formalizadas es el Fondo de Tierras (FT), que implica la liquidación del Fondo Nacional Agrario (FNA) y la transferencia de sus bienes al FT. Por esta razón, dentro de la consulta previa al Decreto Ley 902 de 2017 se incorporó una salvaguarda en el artículo 22, para proteger bienes que se encontraban previamente en posesión o en proceso de formalización de los pueblos indígenas, por lo que no serían contabilizados dentro de la meta.

No obstante, la subcuenta étnica del Fondo de Tierras continúa sin reglamentarse y no tiene fondos asignados. Esta debe conformarse a partir de los recursos monetarios destinados a la constitución, creación, saneamiento, ampliación, titulación, demarcación y resolución de conflictos de uso y tenencia de las tierras de conformidad con la ley, así como de los predios objeto de procesos de extinción de dominio colindantes con áreas de resguardos, a cargo de la Sociedad de Activos Especiales, SAE. Con respecto a la falta de avance en esta materia, la STCIV (2020) y la Contraloría (2019) identificaron que la ralentización de la implementación de los compromisos relacionados con el acceso y uso de la tierra no puede ser atribuida completamente a la pandemia del COVID-19.

Según la información remitida por la Agencia Nacional de Tierras (ANT)⁴²⁵, tras la firma del Acuerdo de Paz y con corte a 31 de marzo de 2021 se han constituido 50 resguardos de comunidades indígenas y se han ampliado 15, que sumarían 915,474.0211 hectáreas. Así mismo, reportó la titulación colectiva a favor de 24 comunidades negras que sumarían 9.344,3422 hectáreas. No obstante, tras revisar la información, la Procuraduría encontró que, para el caso de las comunidades indígenas, la ANT reporta dentro de sus avances, 3 actos administrativos de constitución de resguardo y 2 de ampliación, cuya fecha es anterior a la firma del Acuerdo de Paz. Por lo tanto, al excluir del

⁴²⁵ Radicado ANT 20216000518191 de 13 de mayo de 2021.

análisis esos casos, se obtendría un total de 59 procesos, 46 constituciones y 13 ampliaciones de resguardo adelantadas por la ANT a través de actos administrativos emitidos con posterioridad a la firma del Acuerdo de Paz, que suman un total de 912.108,80 hectáreas. Asimismo, para el caso de las comunidades negras, la ANT incluye en su reporte 3 casos cuyo acto administrativo de titulación colectiva se produjo antes de la firma del Acuerdo de Paz. Al restar esos casos, se encuentra que esa entidad administrativa habría titulado 21 territorios colectivos de comunidades negras tras la firma del Acuerdo, que suman un total de 5,417.5791 hectáreas, como se resume a continuación.

Tabla 79. Procesos de constitución, ampliación de resguardo y protección de territorios ancestrales culminados mediante acto administrativo emitido con posterioridad a la firma del Acuerdo de Paz.

Año	Actos administrativos de constitución de resguardo	Hectáreas tituladas por de constitución de resguardo	Actos administrativos de ampliación de resguardo	Hectáreas tituladas en ampliación de resguardo	Actos administrativos de protección de territorios ancestrales
2017	12	1.607,6799	2	567.891,1902	0
2018	18	246.153,7503	5	24.252,8790	
2019	8	10.262,8852	0	-	
2020	8	39.024,2857	6	22.916,1307	
2021	-	-	-	-	
Total	46	297,048.60	13	615,060,20	
Total de hectáreas constituidas y ampliadas en resguardo mediante actos administrativos proferidos 2017 - 2021		912.108,80			

Fuente: ANT, 2021. Elaboración propia.

Tabla 80. Procesos de titulación colectiva de territorios de comunidades negras culminados mediante acto administrativo emitido con posterioridad a la firma del Acuerdo de Paz.

	Actos administrativos de titulación colectiva de territorios colectivos de comunidades negras
Cantidad	21
Hectáreas tituladas	5,417.5791

Fuente: Elaboración propia con base en datos ANT, 2021.

En cuanto a los indicadores de seguimiento, el Punto 1 – Reforma Rural Integral cuenta con 10 pilares y 219 indicadores, de los cuales 27 son étnicos. En total, el cumplimiento promedio de estos indicadores correspondería a un 7,3%. No obstante, 20 de los 27 indicadores no cuentan todavía con ficha técnica; 5 de los que cuentan con ficha técnica reportan un 0,0% de avance y los demás no reportan porcentaje de avance.⁴²⁶ Únicamente el indicador A.E.16 relativo al porcentaje de instrumentos de formación, capacitación, registro, caracterización, asistencia e inscripción del Sistema Nacional Catastral Multipropósito con la variable Rrom, indígena y NARP a cargo del IGAC reporta un 100% de cumplimiento y el indicador A.E.15, relativo al Porcentaje de territorios étnicos con levamiento catastral construido desde de la participación de sus comunidades un 97%. No obstante, según se detalla el descriptor del indicador, el pleno cumplimiento del mismo está sujeto a la construcción de una Guía Metodológica para la implementación del catastro multipropósito en territorios étnicos (indicador A.E.17), la cual requiere para su aprobación del ejercicio del derecho a la consulta previa.

Sobre este aspecto, en el primer Informe de Verificación del Enfoque Étnico, la STCIV evaluó el avance en las medidas de acceso a la tierra y desarrollo territorial y concluyó que los resultados han sido precarios (STCIV, 2020, p. 49). Además, señaló que el ritmo de la formalización, la constitución y ampliación de resguardos indígenas ha disminuido considerablemente en los últimos tres años y en el caso de los consejos comunitarios de los afrocolombianos, el avance es casi nulo (STCIV, 2020, p. 54). Asimismo, tal y como lo habían señalado previamente la Procuraduría (2020) y la Contraloría (2019), persisten vacíos de información y falta de claridad en los datos reportados, que no permiten identificar con claridad cuántos bienes ingresados al FT cumplen con los requisitos para ser contabilizados como parte de este.

En el segundo Informe la STCIV (2021) indicó que, a partir del informe publicado en 2020, los avances de las medidas específicas de la RRI han sido pocos y con escaso alcance para la transformación del territorio y el goce efectivo de los derechos de las comunidades étnicas. Así, continúan las alertas sobre el riesgo de regresividad de los derechos adquiridos de acceso y uso de tierras. Por ejemplo, por la falta de avances en la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los territorios étnicos, y por falta de resolución de conflictos territoriales por medio del Fondo de Tierras. A ello se suman desplazamientos masivos por el recrudecimiento del conflicto armado. (STCIV, 2021, P. 17).

En relación con los avances del Catastro Multipropósito, la Secretaría Técnica Indígena de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas expidió el comunicado “Política Inconsulta de Catastro Multipropósito y Barrido Predial” e instauró una acción de tutela en relación con la falta de garantías y ausencia de cumplimiento de los estándares establecidos por la Corte Constitucional para el

⁴²⁶ Ver: Departamento Nacional de Planeación. En línea: <https://siipo.dnp.gov.co/avance/clasificacion/1>. Consultado el 26 de julio de 2021.

ejercicio pleno del derecho de participación de las comunidades indígenas. (CNTI, 2020). No obstante, durante la sesión mixta entre la Mesa Permanente de Concertación Indígena y la Comisión Nacional de Territorios Indígenas se acordó una ruta para la consulta previa de los decretos o instrumentos normativos (excepto leyes) para el Catastro Multipropósito, puesto que se evidencia un traslape entre territorios indígenas formalizados o solicitados para formalización y municipios priorizados para el desarrollo del catastro, en departamentos como Guaviare, Caquetá, Meta, Vichada, Casanare, Arauca, Guajira, Cesar y Magdalena. (CNTI, 2020). En todos estos departamentos se adelantan también procesos de restitución de derechos territoriales étnicos, que deben ser tenidos en cuenta.

Finalmente, conviene resaltar que una de las mayores preocupaciones de las organizaciones indígenas representadas en la CNTI en relación con el Catastro Multipropósito y los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural tiene que ver con la vulnerabilidad de los territorios no formalizados y de posesión ancestral. Las organizaciones han alertado sobre la necesidad de que el levantamiento de información predial se realice teniendo en cuenta los antecedentes del territorio y verifique la existencia de procesos agrarios, de protección y restitución de derechos territoriales étnicos.

La protección y restitución de derechos territoriales como elemento transversal para la implementación del Capítulo Étnico

Pese a que el Plan Marco de Implementación no contempla indicadores o metas que den cuenta exclusivamente del avance y cumplimiento de los procesos de restitución de derechos territoriales étnicos en general, es necesario poner de presente que la restitución ocupa un lugar transversal para el logro de la Reforma Rural Integral (punto 1) y de la reparación integral (punto 5). Aunado a lo anterior, el Capítulo Étnico vincula la solución del problema de drogas ilícitas (punto 4) con los procesos de reparación y restitución de algunos de los territorios étnicos afectados por la presencia de estos cultivos y por la disputa de control territorial que ejercen diversos actores armados.

Así, el indicador E.E.12 se encuentra formulado en términos del “Porcentaje de SRC étnicos con procesos de restitución de derechos territoriales que cuentan con planes de reparación colectiva formulados, concertados implementados.” Por su parte, el indicador E.E.13 hace referencia a algunos procesos de restitución en los siguientes términos: “E.E.13 Programa de asentamiento retorno, devolución y restitución acordado e implementado con los territorios y pueblos étnicos priorizados en el literal d del punto 6.2.3 del acuerdo de paz en cada pueblo y territorio.”, a saber, los territorios del pueblo indígena Nukak, el pueblo Embera Katío del Alto San Jorge Resguardo Cañaveral, así como del territorio del Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera y Curvaradó y Jiguamiandó.

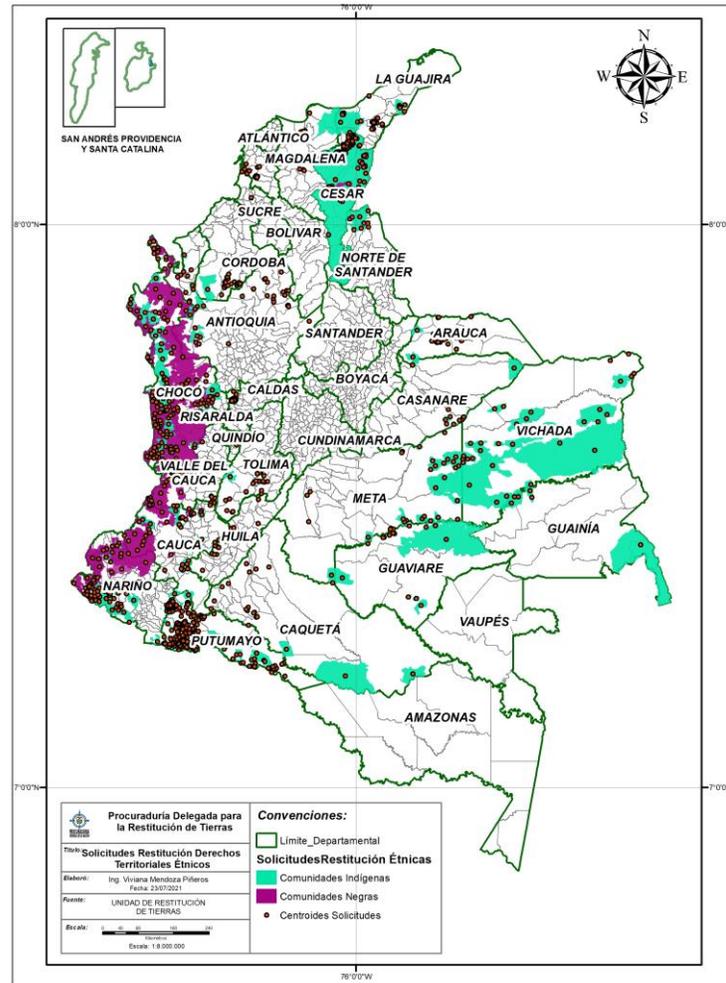
Además de lo contemplado en el Plan Marco de Implementación, conviene señalar que, en relación con la restitución de tierras como medida de reparación, el Acuerdo Final de Paz no creó

nuevas instituciones o procedimientos para desarrollar los procesos de restitución como medida reparadora, sino que estableció entre sus propósitos el de fortalecer la institucionalidad creada por la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y sus procedimientos. Esta tarea implica superar los grandes retos que persisten en relación con la articulación institucional, tanto al interior del Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas SNARIV, como aquellos derivados de la necesidad de coordinar las acciones reparadoras a su cargo y aquellas adelantadas por el Sistema Integral creado por el Acuerdo de Paz (SIVJRNRR). Esta articulación es fundamental para que la nueva institucionalidad logre potenciar positivamente las acciones reparadoras a las comunidades étnicas víctimas y recoger las buenas prácticas y las lecciones aprendidas de la justicia transicional de la última década.

Teniendo en cuenta lo anterior, el derecho a la restitución de derechos territoriales contemplado en los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011 (en adelante Decretos Leyes Étnicos) debe entenderse como integrado a las medidas tendientes a contribuir en la transformación estructural del campo que pretende la Reforma Rural Integral y al fortalecimiento del componente de reparación integral a las víctimas. Todo ello, en aras de materializar las condiciones de bienestar y calidad de vida en los territorios rurales colombianos de quienes han sufrido el flagelo del conflicto armado, el desplazamiento y demás afectaciones territoriales y así contribuir a la erradicación de la pobreza, la promoción de la igualdad, el aseguramiento del goce efectivo de derechos y las garantías de no repetición, como lo contemplan los puntos 1 y 5 del Acuerdo Final de Paz y el Capítulo Étnico. Además, aunque no sea su objetivo exclusivo, la restitución de derechos territoriales también constituye una vía para lograr la consolidación material y jurídica de la tierra para las comunidades étnicas del país.

A continuación, se presenta un mapa que refleja los municipios en los que se han presentado solicitudes de restitución de derechos territoriales étnicos durante toda su vigencia.

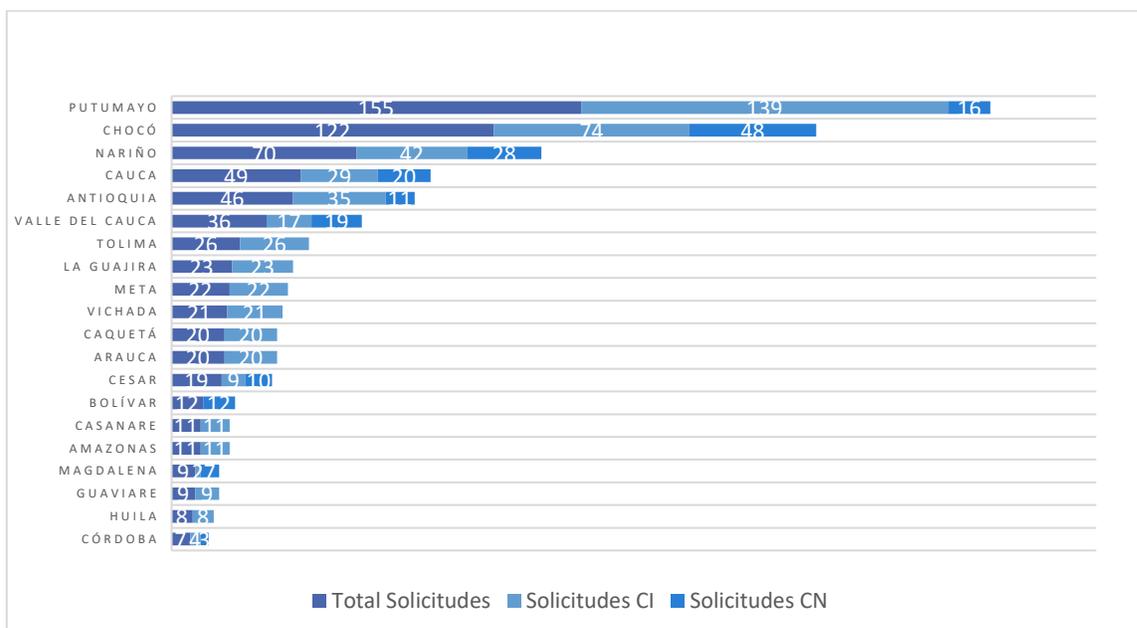
Mapa 4. Municipios con solicitudes de restitución de derechos territoriales étnicos.



Fuente: Elaboración propia con base en datos reportados por la URT. Corte 31 de mayo de 2021

En cuanto a las cifras generales de los procesos de restitución de derechos territoriales étnicos, con corte a 31 de mayo de 2021, la Unidad de Restitución de Tierras registra haber recibido o iniciado de oficio 759 solicitudes de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas (RTDAF) pertenecientes a comunidades étnicas, que corresponden aproximadamente a 200.632 familias. De estas solicitudes, 576 corresponden a comunidades indígenas y 183 a comunidades negras. La mayoría de estas solicitudes coinciden con subregiones PDET y corresponden a territorios ubicados en los departamentos de Putumayo (155), Chocó (122), Nariño (70), Cauca (49), Antioquia (46), Valle del Cauca (36) entre otros, como se muestra a continuación.

Gráfica 17. Departamentos con mayor número de solicitudes de restitución de derechos territoriales étnicos



Fuente: Modelo Analítico de Restitución de Tierras de la Procuraduría General de la Nación con base en datos reportados por la URT. Corte 31 de mayo de 2021.

Pese a que los Decretos Leyes Étnicos cumplen en 2021 sus primeros 10 años de vigencia, con corte a 31 de mayo de 2021 solo 137 solicitudes (92 de comunidades indígenas y 45 de comunidades negras) cuentan con demanda de restitución de derechos territoriales presentada ante los jueces especializados. Además, durante toda esta década apenas se han proferido 19 sentencias de restitución de derechos territoriales étnicos, 17 para comunidades indígenas y 2 para comunidades negras y el cumplimiento de sus órdenes en términos generales es bajo.

Si bien la Ley 2078 de 2021 prorrogó la vigencia de los Decretos Leyes Étnicos hasta 2031, teniendo en cuenta que “el proceso de reparación consignado en la Ley y en los decretos ley étnicos se ha demorado más de lo previsto y se debe garantizar la atención y reparación de las víctimas en el marco de una paz estable y duradera”, esta ley no modificó la estructura institucional ni los procedimientos existentes. Esto implica que la política de restitución de derechos territoriales étnicos continuará a cargo de la institucionalidad que actualmente cuenta con las competencias para ello, a saber, la Unidad de Restitución de Tierras, la Judicatura Especializada y en general, el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, SNARIV.

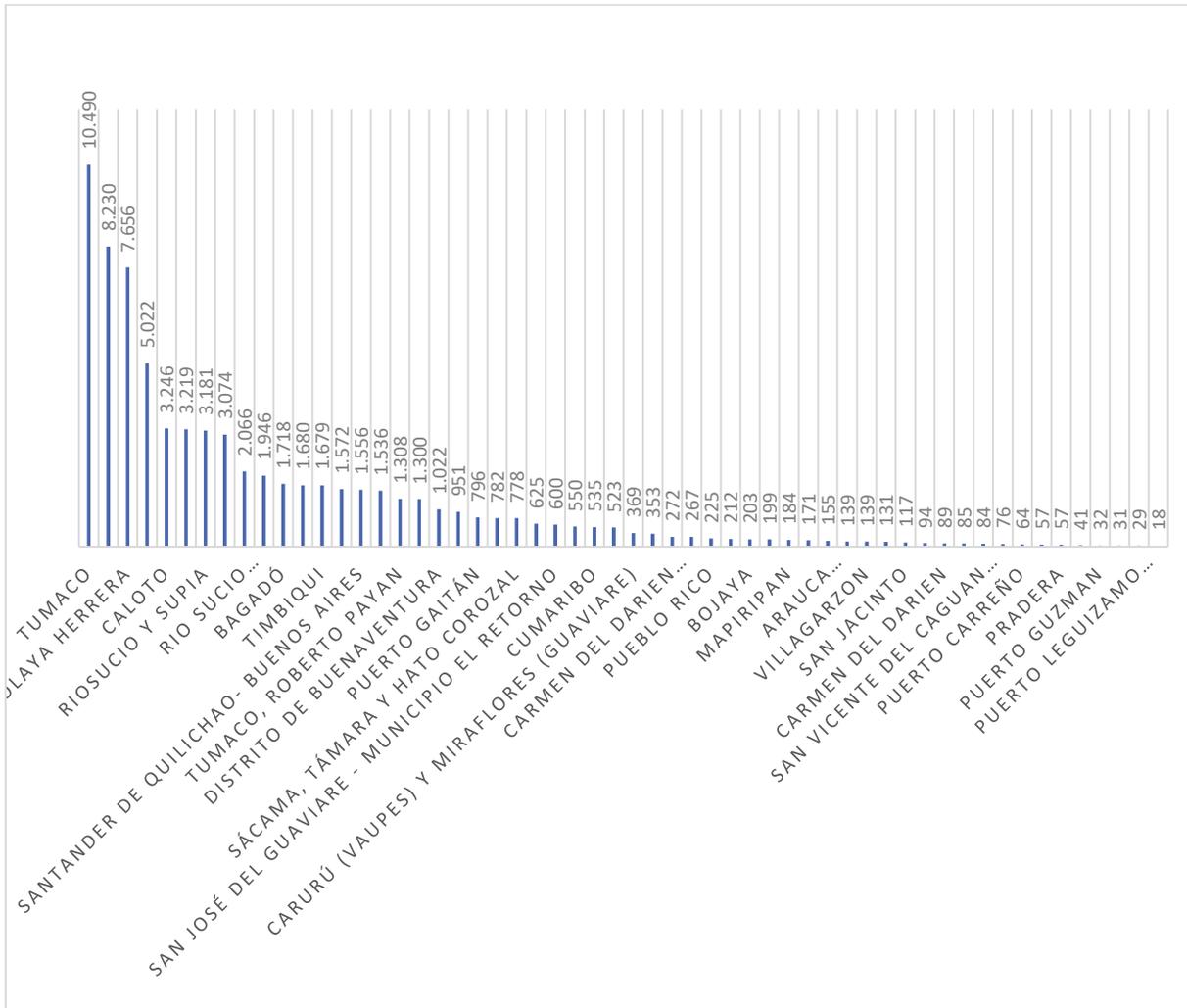
Además de la restitución de derechos territoriales, existen otros mecanismos de protección de la propiedad colectiva y de los derechos territoriales asociados, como son la protección de territorios ancestrales contemplada en el Decreto 2333 de 2014 y la Ruta Étnica de Protección Territorial. Frente

a la primera figura de protección, cabe señalar que pese a haberse presentado más de 170 solicitudes (CNTI, 2020), a la fecha no se ha proferido ninguna resolución de protección de territorios ancestrales por parte de la Agencia Nacional de Tierras.

En cuanto a la Ruta Étnica de Protección Territorial, entendida como mecanismo tutelar de carácter administrativo, cuyo fundamento se encuentra en la Ley 387 de 1997 y sus Decretos Reglamentarios, así como en el Auto 005 de 2009 para el caso de las comunidades negras y en el Auto 004 de 2009 y el Decreto Ley 4633 de 2011 para las indígenas. En la actualidad es la URT la que administra el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados RUPTA, y por lo tanto le corresponde realizar la inscripción en el módulo étnico de este registro tanto para los casos de comunidades negras como indígenas. Al respecto, con corte a 31 de mayo de 2021, la URT ha tramitado 313 solicitudes de Ruta de Protección Étnica. Sin embargo, esta inscripción no se ha traducido en un mecanismo eficaz para lograr concluir los procesos agrarios de constitución, ampliación, titulación colectiva de la propiedad.

Otra de las medidas de protección territorial con que cuentan las comunidades étnicas en el marco de los Decretos Leyes Étnicos son las medidas cautelares. Estas se solicitan ante los jueces especializados en restitución de tierras, en caso de gravedad o urgencia o, cuando quiera que los derechos territoriales resulten vulnerados o amenazados, con el fin de evitar daños inminentes o para cesar los que se estuvieren causando sobre los derechos de las comunidades étnicas y sus territorios. Este es un mecanismo de protección que ha sido concedido por los jueces de restitución en 72 autos, a través de los cuales se ha buscado proteger aproximadamente 71.534 familias de comunidades étnicas. El mayor número de familias protegidas con medidas cautelares se encuentra en el municipio de Tumaco, Nariño, seguido de los municipios del Alto, Medio y Bajo Baudó en el departamento del Chocó, Olaya Herrera en Nariño, Riosucio, Turbo y Mutatá en Antioquia, Caloto en Cauca, entre otros, como se muestra en la siguiente gráfica. La mayoría de estos municipios se encuentran ubicados en subregiones PDET.

Gráfica 18. Familias de comunidades étnicas protegidas con medidas cautelares dictadas por jueces especializados en restitución de tierras por municipio



Fuente: Modelo Analítico de Restitución de Tierras de la Procuraduría General de la Nación con base en datos reportados por la URT. Corte 31 de mayo de 2021.

Como lo muestran los datos sobre el contexto de violencia antes referidos, y pese a las órdenes judiciales proferidas en las sentencias de restitución y los autos de medidas cautelares, los logros efectivos en términos de la protección material de estas comunidades y de sus territorios han sido muy precarios.

El Gobierno Nacional, a través de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación reconoce la relación entre los procesos de restitución y/o protección de derechos territoriales y los ejercicios PDET. Incluso advierte que 102.497 de las familias étnicas que hacen parte de los procesos de restitución y 90 de las demandas de restitución de derechos territoriales

presentadas ante los jueces especializados se encuentran ubicadas en los 170 municipios priorizados PDET. (Consejería para la Estabilización y la Consolidación, 2021).

No obstante, la Procuraduría encuentra que no existe una mirada comprensiva respecto de todos los componentes de la Reforma Rural Integral, -entre ellos la restitución de derechos territoriales-, ni tampoco de la reparación. Es decir, que no se cuenta todavía con una adecuación institucional efectiva que logre identificar, mapear y coordinar las medidas de reparación colectiva adelantadas a través del SNARIV, -como las órdenes judiciales de restitución de derechos territoriales-, y las iniciativas PATR, los programas y obras PDET, entre otras acciones tendientes a implementar el Acuerdo de Paz.

Así, por ejemplo, pese a que en varias providencias judiciales de restitución de derechos territoriales (sentencias y autos de medidas cautelares) se han dado órdenes complejas o estructurales -como la construcción de infraestructura comunitaria, vías de comunicación, señalización de territorios, protección de derechos de la infancia, del derecho a la vivienda, la alimentación, proyectos productivos, formulación e implementación de Planes Integrales de Reparación Colectiva y Planes de Retorno, entre otros-, no hay claridad suficiente sobre cómo deben articularse y sobre la manera de lograr la priorización efectiva de estas decisiones judiciales en el marco de la Hoja de Ruta Única. Esto es indispensable para coordinar el cumplimiento de las órdenes judiciales de restitución, con los procesos de reparación colectiva, los Planes de retorno, Planes de Vida y Salvaguarda y las iniciativas, obras y proyectos encaminados a implementar los diferentes puntos del Acuerdo de Paz, en especial en las subregiones PDET con fuerte presencia de comunidades étnicas como el Pacífico Medio, la Frontera Nariñense y el Chocó.

En este sentido, la Procuraduría ha identificado una interdependencia entre el cumplimiento de las metas e indicadores del Plan Marco de Implementación y los procesos de protección y restitución de derechos territoriales. Además, si bien el Acuerdo de Paz no profundizó sobre los procesos propios de los Decretos Leyes 4633 y 4635 de 2011, durante su implementación se ha hecho patente la necesidad de establecer mecanismos de articulación con sus medidas y componentes, en particular, con los procesos de restitución y las sentencias y autos de medidas cautelares de protección de derechos territoriales.

Por ejemplo, el Indicador E.E.12 se describe como “Porcentaje de SRC étnicos con procesos de restitución de derechos territoriales que cuentan con planes de reparación colectiva formulados, concertados implementados”. Según el último avance cualitativo del indicador registrado en el SIPO, a diciembre de 2020 se contaba con 13 planes de reparación colectiva étnicos protocolizados, de Sujetos de Reparación Colectiva étnicos con procesos de restitución de derechos territoriales a los que se les atribuye un 80,55% de avance del indicador con respecto a línea de base de 32 Sujetos de

Reparación Colectiva⁴²⁷. No obstante, esta medición del avance resulta altamente problemática si se tiene en cuenta que la gestión registrada corresponde a las etapas de formulación y concertación, mas no a la de implementación.

Cabe resaltar que los 13 sujetos colectivos mencionados por el reporte del DNP en el SIPO coinciden con comunidades étnicas que se encuentran adelantando procesos de restitución de derechos territoriales étnicos y 9 de ellos cuentan con sentencia. Sin embargo, esta línea base no recoge el total de comunidades étnicas que cuentan con sentencia de restitución en la que se ha ordenado el diseño e implementación de Planes Integrales de Reparación Colectiva. Así, 18 del total de 19 sentencias de restitución de derechos territoriales étnicos proferidas con corte a mayo de 2021 han ordenado la elaboración, concertación y en la mayoría de los casos también la implementación de Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC) para las comunidades étnicas víctimas, como se muestra en la siguiente tabla. Se observa también que en la mayoría de los casos en los que se ordenó el diseño o formulación del PIRC, la orden se encuentra cumplida, mientras que, en los casos en que también se ordenó la implementación, la orden se encuentra pendiente de cumplimiento o en proceso:

Tabla 81. Sentencias de restitución de derechos territoriales étnicos en las que se ha ordenado la formulación y/o implementación de Planes Integrales de Reparación Colectiva.

Fecha Expedición sentencia	Despacho Judicial	Departamento	Territorio/Comunidad	Etnia	Orden	Entidad	Estado
24/11/20	Juzgado 001 Quibdo	Chocó	Resguardo Bochoroma Bochoromacito	Embera Katio	Formular, concertar e implementar PIRC.. Término: 6 meses.	Unidad Para Las Víctimas	En proceso
18/09/20	Juzgado 001 Quibdo	Chocó	Resguardo Arquia	Tule	Formular, concertar e implementar PIRC. Término: 4 meses.	Unidad Para Las Víctimas	En proceso
2/09/19	Juzgado 003 Cali	Valle Del Cauca	Cabildo Central Kwe'sx Yu Kiwe	Nasa	Formular, concertar e implementar PIRC. Término: 4 meses.	Unidad Para Las Víctimas	En proceso

⁴²⁷ Cfr. <https://siipo.dnp.gov.co/detalleclasificaindicador/CgPiZqs8EgzQtaR5> Consultado el 21 de julio de 2021.

Fecha Expedición sentencia	Despacho Judicial	Departamento	Territorio/Comunidad	Etnia	Orden	Entidad	Estado
28/06/19	Tribunal De Bogota	Vichada	Comunidad Indígena De Puerto Colombia O Kanalitojo	Sikuani Amoru a Saliba	Formular, concertar e implementar PIRC.	Unidad Para Las Víctimas	En proceso
19/12/18	Juzgado 001 Pereira	Caldas	Resguardo De San Lorenzo	Embera Chami	Formular, concertar e implementar PIRC. Término: 6 meses.	Unidad Para Las Víctimas Y Min Interior	En proceso
20/11/18	Juzgado 004 Santa Marta - Descongestion	Magdalena	Resguardo Issa Oristunna Y Asentamientos Ette Buteriya, Nara Kajamanta, Itti Takke Y Diwana.	Ette Ennaka	Formular, concertar e implementar PIRC.	Unidad Para Las Víctimas	En proceso
2/08/18	Juzgado 001 Quibdo	Chocó	Resguardo Rio Curiche	Wounan	Formular, concertar e implementar PIRC.	Unidad Para Las Víctimas	En proceso
28/06/18	Juzgado 001 Quibdo	Chocó	Resguardo Cuti	Embera Katio	Formular, concertar e implementar PIRC.	Unidad Para Las Víctimas	En proceso
19/04/18	Juzgado 001 Quibdo	Chocó	Resguardo Arquia	Tule	Formular, concertar e implementar PIRC.	Unidad Para Las Víctimas	En proceso
18/12/17	Tribunal Cali	Valle Del Cauca	Consejo Comunitario De La Cuenca Del Rio Yurumangui	Comunidad Negra	Formular, concertar e implementar PIRC.	Unidad Para Las Víctimas	En proceso
14/12/17	Juzgado 001 Mocoa	Putumayo	Comunidad Tëntëyá	Siona	Formular, concertar e implementar PIRC.	Unidad Para Las Víctimas Y Min Interior	En proceso
29/11/17	Juzgado 001 Quibdo	Chocó	Resguardo Mondo Mondocito	Embera Katio	Formular, concertar e implementar PIRC. Término: 4 meses.	Unidad Para Las Víctimas	En proceso
7/11/17	Juzgado 001 Mocoa	Putumayo	Comunidad Selvas Del Putumayo	Inga	Formular, concertar e implementar PIRC.	Unidad Para Las Víctimas	En proceso

Fecha Expedición sentencia	Despacho Judicial	Departamento	Territorio/Comunidad	Etnia	Orden	Entidad	Estado
					Término: 6 meses.		
13/10/17	Tribunal Antioquia	Chocó	Resguardo Alto Andagueda	Embera Katio	Formular, concertar e implementar PIRC.	Unidad Para Las Víctimas	En proceso
27/04/17	Juzgado 002 Valledupar	Cesar	Resguardo Iroka	Yukpa	Diseñar plan intergral que permita el restablecimiento de los derechos vulnerados. Término: 2 meses.	Unidad Para Las Víctimas	Cumplida
30/08/16	Tribunal Cartagena	Cesar	Resguardo Menkue Misaya Y La Pista	Yukpa	Elaborar un plan integral de reparación en asocio con la unidad de restitución de tierras (...)	Unidad Para Las Víctimas	Cumplida
23/06/16	Tribunal Cartagena	Guajira	Asentamiento Nuevo Espinal	Wayuu	Formular PIRC	Unidad Para Las Víctimas	Cumplida
5/04/16	Juzgado 001 Quibdo	Chocó	Resguardo Dobida Dogibi - Territorio Ancestral De Eyaquera	Embera Dobida Dogibi	Formular, concertar e implementar PIRC	Unidad Para Las Víctimas	En proceso
1/07/15	Juzgado 001 Popayan	Cauca	Consejo Comunitario Renacer Negro	Comunidad Negra	Formular y desarrollar PIRC	Unidad Para Las Víctimas	En proceso

Fuente: Modelo Analítico de Restitución de Tierras de la Procuraduría General de la Nación con base en datos reportados por la URT. Corte 31 de mayo de 2021.

Además de lo anterior, en por lo menos 13 sentencias de restitución de derechos territoriales étnicos y 7 autos de medidas cautelares, los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras le han ordenado a la Unidad para las Víctimas⁴²⁸ que, en coordinación con el Ministerio del Interior, los Comités de Justicia Transicional y las entidades territoriales diseñen e implementen los Planes de Retorno de las comunidades étnicas solicitantes de medidas de protección y/o restitución de derechos territoriales.

⁴²⁸ El tenor literal de las órdenes y las entidades vinculadas por los jueces para adelantar los Planes de Retorno varía en cada uno de los casos identificados.

Así, la coincidencia entre comunidades étnicas solicitantes de restitución de derechos territoriales étnicos, que a su vez se encuentran en proceso de formulación e implementación de Planes Integrales de Reparación Colectiva y Planes de Retorno exige de las entidades del SNARIV mejorar su coordinación y articulación. Lo anterior, teniendo en cuenta aquellos casos que ya cuentan con sentencia judicial, en los cuales se trata de órdenes de cumplimiento perentorio. Además, es necesario advertir aquellas solicitudes de restitución de derechos territoriales étnicos que se encuentran aún en sede judicial y que eventualmente contarán con sentencia (118 casos con corte a 31 de mayo de 2021), así como las demás solicitudes de restitución de derechos étnico-territoriales que se encuentran avanzando en la etapa administrativa y a la fecha suman 603. Todos estos casos deben ser analizados en cada una de las subregiones PDET, deben incorporarse a las agendas de planeación y participación locales, así como a la gestión dirigida a implementar el Catastro Multipropósito y los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural.

En cuanto a las iniciativas PDET, la STCIV llamó la atención “sobre la confusión y agotamiento en los liderazgos locales por los múltiples y paralelos escenarios de planeación participativa que han venido disminuyendo la confianza en las instituciones y la implementación del A.F.” (2020). También advirtió que muchos líderes étnicos perciben que el proceso participativo de los PATR generó muchas expectativas que después no lograron conectarse adecuadamente. Por ello, destaca la necesidad de llevar a cabo nuevos ciclos de planeación participativa y reglamentar un procedimiento claro, transparente e incluyente que garantice la incorporación de todos los compromisos del A.F y el PMI, incluyendo el Capítulo Étnico. (STCIV 2021, p. 27). Además de estos elementos, la Procuraduría recomienda incluir los procesos de restitución de derechos territoriales étnicos, los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC) y los Planes de Retorno y Reubicaciones (PRR), al tratarse de una parte integral del componente de reparación ds el Acuerdo de Paz, cuyos compromisos, obligaciones y órdenes judiciales deben integrarse a los ejercicios de planeación y potenciar sus resultados a través de las diferentes iniciativas, obras y proyectos.

Balance de los procesos de protección y restitución de derechos territoriales priorizados en el Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz

El Capítulo Étnico se refirió al compromiso de desarrollar un programa de “asentamiento, retorno, devolución y restitución de los territorios del pueblo indígena Nukak, el pueblo Embera Katío del Alto San Jorge Resguardo Cañaveral, así como el territorio del Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera y Curvaradó y Jiguamiandó” (Acuerdo de Paz, 2016. Punto 6.2.3, p.208).

A continuación, se expone un breve balance del estado de avance de estos procesos y sus dificultades.

Pueblo indígena Nukak

El territorio del pueblo Nukak se encuentra ubicado en el departamento del Guaviare, en el que se encuentran otras ocho (8) solicitudes de restitución y/o protección de derechos territoriales de pueblos indígenas como el Jiw y el Tukano Oriental. Solo en este departamento, se estima que al menos unas 1.017 familias indígenas han visto afectados sus derechos territoriales en el marco del conflicto armado y de sus factores vinculados y subyacentes.

Según la información del Modelo Analítico de Restitución de Tierras de la Procuraduría General de la Nación, con base en la información reportada por la Unidad de Restitución de Tierras, la solicitud se encuentra actualmente y desde el 16 de julio de 2019 en estado de elaboración del informe de caracterización de afectaciones territoriales. La URT informó también de las dificultades presentadas para reanudar el ejercicio de caracterización atribuibles a la pandemia ocasionada por el Covid-19. (URT, DSC2-202107095, 2021).

De acuerdo con la intervención judicial adelantada por la Procuraduría Delegada para la Restitución de Tierras para el seguimiento al auto de medidas cautelares, las órdenes dirigida a la ANT para que determine con claridad los límites del resguardo indígena Nükak-Makú, constituido mediante Resolución No. 136 del 23 de noviembre de 1993 y ampliado mediante la Resolución No. 056 del 18 de diciembre de 1997, expedidas ambas por el INCORA y para que instale vallas publicitarias en sitios estratégicos con información alusiva a los límites del resguardo indígena, en el marco de la obligación que tiene el Estado colombiano de prevenir la invasión o colonización del territorio indígena por parte de terceros, aún no se encuentran integralmente cumplidas.

Por su parte, la Procuraduría destaca el ejercicio del derecho al gobierno propio del pueblo Nukak, del cual tuvo información gracias a la reunión celebrada entre la Procuraduría y las autoridades del pueblo Nukak en marzo de 2021. Según informaron, en su última Asamblea escogieron a su representante legal, quien contará con el apoyo de toda la comunidad para liderar las acciones relacionadas con el fortalecimiento del proceso organizativo del pueblo Nukak.

Además, las autoridades Nukak pusieron de presente que este pueblo cuenta con aproximadamente 700 individuos, la mayoría de los cuales se encuentran en condición de desplazamiento forzado por la violencia. Pese a contar con un resguardo formalizado, la mayor parte del pueblo Nukak vive actualmente por fuera del resguardo, con excepción de unas 40 familias que se encuentran asentadas en la zona de Caño Makú y algunas familias que están del lado del río Inírida.

Advertieron también, que el pueblo Nukak ha iniciado un proceso de retorno progresivo al territorio, sin acompañamiento de las entidades del Estado, que no han avanzado suficientemente en el cumplimiento de las medidas cautelares ni han ofrecido alternativas concretas que permitan poner en marcha el plan de retorno, aduciendo en la mayoría de los encuentros, reuniones y documentos, que el territorio no cuenta con las condiciones de seguridad necesarias. Señalan que el

mayor obstáculo para el retorno son los actores armados ilegales y que en el territorio continúa habiendo cultivos de uso ilícito, deforestación y minas antipersona. En cuanto a las órdenes en materia de fortalecimiento del Gobierno Propio del pueblo Nukak a cargo del Ministerio del Interior, estas tampoco se encuentran integralmente cumplidas.

El auto de medidas cautelares también ordenó *“al Ministerio de Ambiente, a la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales, a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico – CDA, y de manera concurrente a la Gobernación del Guaviare y a las Alcaldías de San José de Guaviare y el Retorno, invitando al Instituto de Investigaciones Científicas - SINCHI, diseñen e implementen una estrategia de implementación gradual acorde con las condiciones de seguridad y la zonificación que para estos efectos defina el Ministerio de Defensa, para la restauración ecológica de los corredores de movilidad relacionados con los patrones de uso y ocupación del pueblo Nükak en el resguardo indígena, con el ánimo de recuperarlo del gran impacto que ha generado la deforestación asociada a los cultivos de uso ilícito y ganadería extensiva en el resguardo y con ello ir generando condiciones para un eventual retorno, las cuales evaluará permanentemente la UARIV.”*

Así mismo, dispuso *“Ordenar al Ministerio de Ambiente – Visión Amazonía y a la Corporación para El Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico – la formulación urgente de acciones y estrategias de implementación gradual, acorde con las condiciones de seguridad y la zonificación que para estos efectos defina el Ministerio de Defensa, para contener los procesos de deforestación en los focos con mayor presión en el territorio, y el inicio de acciones sancionatorias ambientales en el marco de lo establecido en las Leyes 99 de 1993 y 1333 de 2009.”*

No obstante, las diferentes instituciones involucradas en estas órdenes han argumentado que la alta complejidad de estas, sumada a la continuidad en los problemas de orden público y el déficit presupuestal han impedido el cumplimiento cabal de las órdenes de protección y recuperación ambiental del territorio. Empero, la deforestación ha aumentado dramáticamente y tras la tala de bosques, se ha registrado el ingreso de maquinaria pesada al territorio con fines ganaderos y también de siembra de monocultivos como el de la palma de aceite y el eucalipto. (Revista Semana, 21 de octubre de 2020; USAID y FCDS, 2020).

Según la investigación adelantada por USAID y la Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible FCDS, *“la deforestación en el departamento del Guaviare para el periodo comprendido entre abril de 2019 a marzo de 2020 fue de 32.097 hectáreas, lo que equivale a cerca de 44.000 campos de fútbol afectando directamente al menos 9 ecosistemas en un alto grado.”* (USAID y FCDS, 2020). Además, concluyó que *“las vías ilegales en el departamento están acelerando el proceso de pérdida de bosque ya que facilitan el acceso y permiten la consolidación de la ocupación, por ello es importante controlar su expansión ya que está afectando la biodiversidad y acabando con los*

corredores de conectividad ecológicos. Específicamente, las vías que se están consolidando en: El eje Puerto Cachicamo hacia La Tunia, El eje Calamar – Miraflores, La vía Aguabonita – La Paz, Eje San José-Caño Mosco-Río Inírida, Eje Caño Makú – Río Inírida, Ejes entre Calamar y Río Apaporis.” (USAID y FCDS, 2020).

A la destrucción ambiental se suman las dificultades generadas por la pandemia del Coronavirus, que han impedido a la Unidad de Restitución de Tierras concluir el proceso de elaboración del informe de caracterización de afectaciones territoriales que inició el 16 de julio de 2019 (URT, DSC2-202107095, 2021).

Pueblo Embera Katío del Alto San Jorge Resguardo Cañaveral y territorio ancestral

Alrededor de 170 familias integran el resguardo Quebrada Cañaveral y territorio ancestral del pueblo Embera Katío del Alto San Jorge, en los municipios de Puerto Libertador, Puerto Líbano y San José de Uré, departamento de Córdoba.

La solicitud de protección y restitución de derechos territoriales de esta comunidad inició su trámite administrativo ante la URT el 18 de noviembre de 2016. El proceso surtió la etapa administrativa del proceso de restitución, que culminó con la adopción del informe de caracterización de afectaciones territoriales y la inscripción del territorio en el Registro de Tierras Despojadas, RTDAF. La demanda de restitución fue presentada por la URT el 4 de diciembre de 2019 y rechazada el 9 de febrero de 202 por el Juzgado de Restitución de Tierras de Montería. (Modelo Analítico de Restitución de Tierras PGN con base en datos URT. Corte mayo de 2021).

En consecuencia, el proceso de reparación integral no ha avanzado, como tampoco el plan de retorno de las familias. La mayor parte de la comunidad continúa en condiciones de desplazamiento, y algunas familias dentro del resguardo en situación de confinamiento. La solicitud de ampliación del resguardo también se encuentra pendiente de culminar el trámite y enfrenta graves dificultades por la presencia de minas antipersona. A todo lo anterior, se suman las acciones de violencia que han generado el desplazamiento forzado masivo de las comunidades indígenas del Alto Sinú y Tierralta desde abril de 2021 (OCHA, 2021). Al respecto conviene tener presente lo advertido por las Alertas Tempranas 054 de 2019 y 005 de 2020, en las que se señaló el riesgo de los municipios de Tierralta, Montelíbano, Puerto Libertador y José de Uré por la expansión del espacio de confrontación de carácter subregional que libran las Autodefensas AGC con el Bloque Virgilio Peralta Arenas BVPA, también conocido como “Caparros”, que se encuentran disputando el control de las economías ilícitas y de los territorios. (Defensoría, 2019 y 2020).

Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera

El Consejo Comunitario de Alto Mira y Frontera, ubicado en el departamento de Tumaco, Nariño, se encuentra conformado por aproximadamente 4.486 familias y cuenta con medidas

cautelares decretadas en febrero de 2013. El proceso de restitución de derechos territoriales concluyó la etapa administrativa a cargo de la Unidad de Restitución de Tierras, que presentó la demanda el 10 de diciembre de 2020. Esta fue inadmitida el 24 de febrero de 2021 por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Pasto. Pese a la solicitud de subsanación de demanda presentada por la URT, la decisión judicial proferida el 13 de abril de 2021 fue de rechazar la demanda judicial.

Por lo tanto, la URT, teniendo en cuenta lo advertido por el juzgado, ha realizado dos espacios de articulación con la ANT para avanzar en la georreferenciación de los predios privados y tiene prevista la nueva radicación de la demanda para el segundo semestre de 2021. (URT, DSC2-202107095, 2021).

Curvaradó y Jiguamiandó

Los Consejos Comunitarios de los ríos Jiguamiandó y Curvaradó están integrados por aproximadamente 1.125 familias. Ambos territorios fueron inscritos en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas RTDAF que administra la Unidad de Restitución de Tierras. No obstante, al tratarse de territorios que cuentan con órdenes en materia de restitución de tierras y derechos territoriales dictadas por la Corte Constitucional previa vigencia del Decreto Ley 4635 de 2011 y de la Ley 1448 de 2011 que creó la URT, esa entidad consideró que no sería procedente caracterizar nuevamente el territorio ni eventualmente, presentar una nueva demanda restitutiva. Por lo tanto, es importante advertir, que, si bien la inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas de estos territorios se acogió como un acto simbólico, en la práctica no se ha logrado la restitución material integral de estos territorios.

Necesidad de fortalecer la articulación al interior del SNARIV y entre este y el SIVJRNRR en relación con los procesos de reparación integral de los pueblos étnicos

La Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación reconoció los esfuerzos de la JEP, la CEV y la UBPD de ampliar su presencia en los territorios. No obstante, también llamó la atención sobre la opinión de líderes étnicos para quienes no solo la presencia institucional sino también la participación de las comunidades continúa siendo escasa. También puso de presente un marcado desconocimiento sobre la articulación del SIVJRNRR con la UARIV. (STCIV 2021, p. 69)

La STCIV también reconoció el avance de la JEP en relación con la adopción de protocolos y lineamientos para la adopción de un enfoque étnico para las actuaciones de esa jurisdicción. No obstante, también puso de presente la necesidad de articular el proceso de implementación de los Decretos Leyes Étnicos con las acciones a cargo del SIVJRNRR, particularmente con la JEP. (STCIV 2021, p. 70). En su respuesta a la STCIV, la JEP se refirió concretamente a los procesos judiciales abiertos, tales como el caso 04 y las medidas cautelares de protección del resguardo Emberá Chamí de San

Lorenzo en Caldas. Estos casos dan cuenta de una coincidencia territorial y de comunidades que antes de ser acreditadas como víctimas ante la JEP ya se encontraban avanzando en procesos de reparación integral y restitución de derechos territoriales a través de las entidades del SNARIV. Sobre este aspecto, la STCIV evidenció una falta de articulación y coordinación entre las entidades del SIVJNR y el SNARIV. (STCIV, 2021, p. 81).

Así, la Procuraduría considera que la información sobre reparación y restitución debe ser oportuna y periódicamente compartida por la UARIV, la URT y el SNARIV en general y tenida en cuenta por las entidades del SIVJNR, particularmente por la JEP, de manera que lo avanzado en materia de reparación en el marco de los Decretos Leyes Étnicos -análisis de contexto, estudios preliminares, informes de caracterización, demandas, autos de medidas cautelares, sentencias y demás providencias y órdenes judiciales- sea valorado como parte de los procesos de justicia transicional a su cargo. Esto evitará reprocesos y duplicidad de acciones, dará claridad a las comunidades participantes y les permitirá distinguir las acciones reparadoras a cargo del SIVJNR de aquellas que corresponden al SNARIV.

Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)

Cuadro 2. Salvaguarda en materia de PDET

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), cuya realización esté proyectado hacerse en territorios de comunidades indígenas y afrocolombianas, deberán contemplar un mecanismo especial de consulta para su implementación, con el fin de incorporar la perspectiva étnica y cultural en el enfoque territorial, orientados a la implementación de los planes de vida, etnodesarrollo, planes de manejo ambiental y ordenamiento territorial o sus equivalentes de los pueblos étnicos.

Fuente: Capítulo Étnico del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera - Elaboración propia

Este aparte del informe comprende la evaluación de la implementación PDET enfocada desde la perspectiva étnica para dar cuenta de los avances, niveles de participación, dificultades metodológicas y prácticas observadas en el marco de la fase de formulación e implementación de las iniciativas ya aprobadas mediante la participación de los líderes, comunidades y pueblos étnicos de estos territorios, cuya realidad se aspira transformar mediante los PDET y el estado actual de dichas iniciativas, la valoración de resultados de la aplicación de los diferentes mecanismos e instrumentos de la política pública para la transformación de las 16 subregiones (170 municipios).

Estado de la Implementación de los PDET

La Reforma Rural Integral (RRI) y la implementación territorial de diversas medidas del Acuerdo de Paz, tiene en los PDET un mecanismo de implementación que a través de los Planes de Acción

para la Transformación Regional (PATR), con el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito del punto 4 del Acuerdo Final, así como con los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC) y Planes de Retorno y Reubicación del punto 5 del mismo acuerdo.

Participación Étnica en los PDET

Según informe del Gobierno Nacional (Paz con Legalidad del 16 de junio de 2021) respecto de la Participación Étnica en los PDET se reportó que concurrieron a este escenario 715 Cabildos o Resguardo Indígenas y 517 Concejos Comunitarios, la población que se reconoció con pertenencia étnica y participó en la ruta PDET correspondió a 35.464 personas en etapa veredal, 4.550 personas en etapa municipal y 1.152 en etapa regional.

Respecto de las iniciativas PDET se presentaron 15.277 iniciativas no étnicas, 9.150 iniciativas comunes étnicas y 8.381 iniciativas propias étnicas. En cuanto a los indicadores étnicos PDET en implementación y seguimiento se dieron 12 subregiones PDET con ruta de participación concertada con las autoridades étnicas a través de lineamientos técnicos operativos cuya construcción concertada con la participación de 323 autoridades étnicas en representación de 12 subregiones PDET.

Como avance en iniciativas étnicas propias el Gobierno reportó la participación en 1.890 planes de trabajo entre 2020 y 2021, de los cuales 1.065 con ruta de implementación activa, 67 iniciativas con ruta de gestión activada para 2021.

La Participación a través de los MEC

La participación real de los pueblos étnicos en los PDET a través del Mecanismo Especial de Consulta (MEC), establecido en el Decreto 893 de 2017, se orientó al establecimiento de las garantías efectivas de participación de las comunidades en el diseño de los Planes de Acción para la Transformación Regional – PATR. A este respecto la secretaria técnica del Componente de Verificación Internacional –CINEP, acotó: “... la participación de los MEC en la formulación de los PATR no significó la constitución formal del mecanismo. El primer informe de la ST señaló la lentitud con la cual se estaban formalizando los MEC, lo que ha tenido un impacto negativo en el proceso de priorización e implementación de este. (STCIV, 2021, p. 57)”.

Las comunidades eligieron representantes para llevar a cabo el seguimiento y veeduría de los procesos a través de los “Grupos Motor” mediante los cuales se cogestionaron, articularon y posicionaron las iniciativas PDET, estos procesos contaron con el apoyo del PNUD que coadyuvó y acompañó la participación de los líderes en los escenarios institucionales en los que se priorizaron las iniciativas PDET y se incorporaron estas en los Planes de Desarrollo Territorial (PDT), dinámica a través de la cual se incorporaron 12.364 iniciativas en los PDET, de ellos un 47,6% corresponden a iniciativas

común étnicas o propias (CPEC, 2020). Este proceso se dio en dos momentos diferentes, el primero relacionado con el proceso de formulación y priorización de iniciativas previo a la firma de los PATR (2018-2019), y el segundo, priorización de iniciativas en los Planes de Desarrollo Territorial (2020), el cual se hizo a través de las estrategias de la ART de nuevos mandatarios y fortalecimiento institucional.

Según lo reportado por el Gobierno Nacional sobre los avances de concertación del Lineamiento Técnico Operativo del Mecanismo Especial de Consulta se relacionaron avances porcentuales así:

Para todas las regiones el avance de Alistamiento corresponde a un 35%, Ejecución en un 40%, en Superación de disensos no se reportó ningún avance en Macarena Guaviare, Pacífico Medio y Alto Patía, en Cuenca Caguán se reportó 5% de avance y en Sierra Nevada, Putumayo, Sur de Córdoba, Montes de María, Chocó, Catatumbo, Pacifico Nariñense, Arauca, Bajo Cauca y NA y Urabá Antioqueño un 15% de este ítem de superación de disensos. Respecto de Concertación se reportó un 10% de avance en Sierra Nevada, Putumayo, Sur de Córdoba, Montes de María, Chocó, Catatumbo, Pacifico Nariñense, Arauca, Bajo Cauca y NA y Urabá Antioqueño, para las regiones de Alto Patía, Cuenca Caguán, Pacífico Medio y Macarena Guaviare no se reportó ningún porcentaje de avance.

Los Lineamientos Técnicos Operativos en 2021 presentan avances en su conformación así:

“1- 3 LTO – MEC Conformados en las Subregiones: Urabá Antioqueño, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño y Alto Patía y Norte del Cauca.

2- 1 reunión para la superación de disensos con autoridades étnicas de la Subregión Cuenca Caguán y Piedemonte Caqueteño.

3- 1 taller con el Pueblo Indígena Nükak en cumplimiento de la Medida Cautelar ordenada por el Juzgado de Villavicencio - Meta, lográndose la construcción de las pre-iniciativas Nükak – PDET de la Subregión Macarena Guaviare.

4. No obstante, de la concertación del LTO - MEC con las autoridades indígenas Barí en el 2020, se han realizado diálogos para superación de disensos en la construcción del lineamiento técnico - operativo con el Pueblo Indígena Barí de la Subregión de Catatumbo.”⁴²⁹

Igualmente, informó como avances los Planes de Trabajo de la Estrategia para Operativizar la participación de las autoridades étnicas de las Instancias MEC, cuyo objetivo es construir con estas el plan de trabajo de 2021 que cuenta con 3 componentes estratégicos:

⁴²⁹ Gobierno de Colombia – Paz con Legalidad Étnico – Junio 16 de 2021

“1. Incidencia: A través del cual se identifican las iniciativas que serán gestionadas durante el año, así como las estrategias de articulación para la participación de los Pueblos Étnicos de las Subregiones, teniendo en cuenta lo dispuesto en los Planes de Trabajo 2020 – 2021.

2. Seguimiento: Se define la articulación para el seguimiento de las iniciativas con componente étnico de los PDET.

3. Gobernabilidad: Fortalecimiento de capacidades en las Autoridades Étnicas (Por ejemplo: Regalías), comunicación de los avances PDET en Lengua Nativa y Español.”⁴³⁰

Adicionalmente, reportó 6 planes de trabajo concertados para la operatividad en la implementación y seguimiento de las iniciativas étnicas en las Subregiones: Putumayo, Chocó, Montes de María, Pacífico y Frontera Nariñense, Urabá Antioqueño, y Bajo Cauca- Nordeste Antioqueño.

El informe reporta algunos avances en la concertación del lineamiento técnico operativo del Mecanismo Especial de Consulta, sin embargo la Secretaría Técnica manifestó preocupación por el limitado alcance de los MEC que no van más allá de los ejercicios de planificación (CPEC, 2020, 168), hecho que se suma a lo manifestado por las comunidades que consideran que la cantidad de jornadas que implican los ejercicios de planificación no se materializan en avances sino que pueden constituirse en una legitimación de las políticas gubernamentales que no se refleja en modificaciones serias de las condiciones de las comunidades étnicas (Comisión Étnica, 2021; SRC, 2021), también reprochan la falta de articulación interinstitucional, redundancias y duplicidad en los procesos de levantamiento de información (SRC, 2021).

En la lectura realizada de los diferentes informes citados en este documento la Procuraduría observó que dentro de las dificultades que se presentan tenemos que las dinámicas varían de un departamento o región a otro, presentándose limitaciones como el desgaste de líderes por cuenta de la cantidad de espacios, mecanismos, rutas y lineamientos que implican un esfuerzo pedagógico, en el que incide negativamente la dificultad de asumir una perspectiva integral del proceso, que muchos aprecian como burocratizados deliberadamente para dilatar el proceso.

Subsiste gran preocupación en las organizaciones étnicas por la exclusión de zonas habitadas por pueblos en riesgo de extinción entre los que se encuentran alta presencia de comunidades nómadas, seminómadas y agricultores itinerantes de los municipios de Cumaribo, Puerto Inírida, Barranco minas, Uribia, Mitú, Carurú o áreas no municipalizadas de los Departamentos de Vaupés, Guainía y Amazonas, no obstante que reúnen los criterios objetivos para la priorización de los PDET en estos territorios, hecho que desconoce lo dispuesto en el Acuerdo respecto a la incorporación gradual de

⁴³⁰ *Ibidem*

una mayor cantidad de zonas priorizadas, como también va en contravía del espíritu de la salvaguarda contenida en el Capítulo Étnico.

Hoja de Ruta Única - HRU

A través de la HRU (Hoja de Ruta Única) quedaron determinados los mecanismos de priorización y articulación de las iniciativas PDET y los demás planes e instancias de gestión de la implementación del Acuerdo como son los PIRC, los PAI, los PISDA y el PMI, con los planes de desarrollo municipal y departamental y con los planes de vida, salvaguardas o mecanismos de etnodesarrollo atendiendo a las particularidades de cada territorio colectivo. Sin embargo, se percibe que la HRU se queda corta en términos de articulación con otros instrumentos de planeación territorial. Dentro de las fases definidas para el proceso se establecieron las de construcción técnica, socialización de la metodología y la validación territorial de estas (CPEC, 2020).

Con la implementación del mecanismo HRU el Gobierno Nacional busca garantizar la articulación de todas las herramientas de la política pública para responder a las complejidades de los ejercicios de planeación y gestión de manera que se optimicen los recursos de la implementación.

Dentro de las fases definidas para el proceso se establecieron las de socialización, validación territorial y construcción técnica. De estas solamente se han terminado los procesos en el Sur de Córdoba, Sur de Bolívar y Catatumbo⁴³¹, las demás aún se encuentran en etapa de socialización (ART, 2021). En las subregiones de Montes de María, Sur de Córdoba, Putumayo, Perijá y Sierra Nevada hubo la necesidad de establecer mesas virtuales para adelantar el trabajo de concertación de cuatro lineamientos técnicos con las autoridades tradicionales de estas zonas.

Para los líderes y las comunidades del Pacífico Medio, la participación efectiva en términos de prácticas, usos y costumbres tradicionales presenta déficit, además de algunas características de inflexibilidad del mecanismo respecto de los contextos territoriales. (SRC, 2021).

“La ST identificó la exclusión de las personas étnicas que viven por fuera de los territorios colectivos e identificó la necesidad de tener en cuenta la diversidad étnica en los territorios que no cuentan con Resguardos Indígenas y/o Consejos Comunitarios. Este es el caso del Sur de Bolívar, por ejemplo, donde no hay territorios colectivos y no se realizó un proceso especial de consulta. No obstante, el 22% de la población de los municipios priorizados de esta región pertenece a comunidades negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras. En San Pablo, por ejemplo, el 74% de la población se auto reconoce como afrocolombiana y en Arenal el 41,5%. También en Catatumbo se ha alertado sobre discriminación contra las comunidades afrocolombianas sin territorios colectivos.” (STCIV, 2021, p. 24)

⁴³¹ A la expedición de este informe se tuvo conocimiento de que ya fueron terminadas las HRU de Catatumbo y Putumayo.

La Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación identificó, a través de entrevista a líderes de los territorios priorizados en las que observaron, reiteradas objeciones por la ausencia de medidas afirmativas y diferenciales para garantizar la participación efectiva en este proceso. Para las comunidades consultadas los PART no reflejan los aportes como lo consideran en especial las mujeres entrevistadas. De otra parte, algunos integrantes de la comunidad manifiestan desconocer los resultados de los ejercicios de planeación participativa, a pesar de que estos hayan contado con enfoque étnico y cultural y se hayan realizado aportes desde lo ancestral (STCIV, 2021).

El Mecanismo OCAD Paz

El proceso de implementación de las iniciativas PDET se da a través de dos herramientas: Obras PDET, iniciativas PDET y obras por impuestos, estas últimas son financiadas con recursos propios de las entidades territoriales, del SGP, de Cooperación Internacional, entre otras fuentes, a través del OCAD – Paz. De acuerdo con el informe étnico CPEC (2020), las iniciativas fueron aprobadas y financiadas a través del mecanismo OCAD Paz en los segmentos de Saneamiento Básico, Minas y Energía, Acueducto, Transporte y Vivienda. Estas iniciativas y proyectos PDET que se financian a través de los recursos del Sistema General de Regalías – SGR – generalmente corresponde a proyectos de infraestructura de tamaño considerable y corresponden a obras como conexión a internet, infraestructura eléctrica y vías intermunicipales, todas las cuales son gestionadas a través del Órgano Colegiado de Administración y Decisión – OCAD Paz⁴³².

El CPEC informó que el 68% de los proyectos encaminados a comunidades afrocolombianas e indígenas están dirigidos a la reactivación económica, productiva y ambiental, de las cuales han sido aprobadas 64 iniciativas, de las cuales 46 (72%) orientadas a los pueblos étnicos por valor de \$506.635 millones de pesos. Otros proyectos han sido enfocados hacia infraestructura fluvial, vial y energías alternativas (CPEC, 2021b, p. 20).

La Procuraduría en su segundo informe al congreso acerca del estado de la implementación del Acuerdo Final informó que: *“... 41% de los recursos aprobados por el OCAD Paz fueron destinados a los 344 municipios clasificados como ZOMAC y sólo 28% de los recursos a los municipios PDET y que, además, casi el 87% de los recursos aprobados son para financiación de proyectos de infraestructura vial, mientras que los proyectos de desarrollo rural, educación preescolar, básica y media, manejo de residuos sólidos o vivienda no superan el 3% de los recursos aprobados. A esto se suma el bajo nivel de ejecución de los recursos, que explica en parte la gran brecha entre los avances reportados por el Gobierno Nacional (basados en indicadores de gestión) y la percepción de las comunidades sobre el nivel de avance (basada en lo observado en el territorio).”*

⁴³² https://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/especial_PDET/

Una de las críticas formuladas a este procedimiento OCAD Paz, a través del cual se anticipan regalías con vigencia proyectada a dos mandatos presidenciales, es que ha sido enfocado más a “*obras de hierro y cemento*” como lo advirtió un investigador de la Corporación Viso, que señaló la necesidad de mayor énfasis en inversiones en desarrollo económico, social, ambiental y cultural (Arenas, 2021). También se señaló el posible desvío de recursos vía cooptación de los recursos para la implementación de los PATR hacía proyectos de infraestructura que terminan beneficiando a la industria extractiva, la agroindustria y grandes terratenientes. (Valbuena, 2021)⁴³³.

Para la Procuraduría es necesario fortalecer los mecanismos de participación y control ciudadano para garantizar la incorporación del enfoque étnico y cultural de los proyectos ejecutados con recursos del Sistema General de Regalías, “*especialmente donde las capacidades organizacionales son más bajas, lo cual requiere una atención institucional por oferta y no por demanda, además de subsanar las inconsistencias en los reportes de información oficial, que evidencia la PGN, y hacer más fácil su acceso*” (Procuraduría General de la Nación PGN, 2020),

Las obras PDET

Es necesario, entonces, diferenciar el mecanismo de iniciativas PDET del denominado obras PDET. En esta última el proceso de participación de las comunidades y los líderes étnicos varía, ya que se contrae al ejercicio de control social y aporte de mano de obra; y no se da en los niveles de planeación participativa por cuenta de la complejidad técnicas de las mismas.

Sin embargo, preocupa que para las grandes obras no han operado las instancias de participación, concertación y veeduría ciudadana por cuenta de las supuestas limitaciones técnicas de las instancias de concertación. Se tiene previsto realizar inversiones por \$21.458 millones de pesos en proyectos de gestión étnica en obras PDET así: “*8.381 iniciativas étnicas en los PATR de los 16 PDET, 31 proyectos OCAD Paz con iniciativas étnicas, y 6 proyectos que benefician a pueblos étnicos financiados mediante el mecanismo de obras por impuestos*” (CPEC, 2020).

No obstante que los municipios y departamentos adoptaron los PATR a través de Acuerdos y/u Ordenanzas, y adicional a ello la ART a través de la estrategia de nuevos mandatarios trabajo con las entidades territoriales en la priorización e inclusión de iniciativas en los Planes de Desarrollo de acuerdo con los recursos y necesidades de cada entidad, el incumplimiento del Acuerdo Final respecto de la reforma de la Ley 152 de 1994 que permitiría a alcaldes y gobernadores incluir en sus planes de desarrollo los indicadores del PMI y de los PATR de los PDET ha derivado en dificultades para priorizar las iniciativas de los diversos instrumentos de planeación.

⁴³³ Valbuena, A (10 de marzo de 2021). *El Capítulo Étnico y Paz de Colombia: Implicaciones Internacionales*. Obtenido de *Intervención en el Panel Virtual de la Red Global Pueblos Étnicos*.

Sin embargo, estas realidades, los informes generan gran inquietud pues no es claro si las iniciativas PDET corresponden al desarrollo de la implementación del Acuerdo Final o si estamos ante proyectos propios de la oferta institucional del Estado, asunto que no se dilucida a través de los informes.

De otra parte, de cara a la generación de mayor legitimidad y confianza de las comunidades en la institucionalidad estatal se sugiere agilizar la implementación de las iniciativas de los PATR como forma de materializar los dividendos de la paz en los territorios mediante el cumplimiento de los compromisos como los señaló la Secretaría Técnica.

El Gobierno Nacional, a través de la CPEC, informó que por cuenta de la modalidad obras PDET en los territorios étnicos se han concretado 85 proyectos ya ejecutados y 21 se encuentran en ejecución, y que se han fortalecido 60 organizaciones étnicas, de las cuales 12 corresponden a cabildos indígenas, dos resguardos, una organización de base, 42 consejos comunitarios afro y tres asociaciones étnicas. (CPEC, 2020, p. 41, 42)

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

- A cinco años de la firma del Acuerdo de Paz, ninguno de los cuatro casos étnicos priorizados en el capítulo étnico para el programa de retorno, devolución y restitución, correspondientes al pueblo Nukak (Guaviare), a las comunidades Embera Katío del resguardo Quebrada Cañaveral en el Alto San Jorge (Córdoba) y los consejos Comunitarios de Alto Mira y Frontera (Nariño) y Curvaradó y Jiguamiandó (Chocó) tienen hoy restablecidos sus derechos. La deforestación ha seguido creciendo en el territorio Nukak, mientras su proceso de restitución continúa sin cierre de la etapa administrativa y el retorno de las familias no ha sido posible. Por su parte, los casos de los Emberá del Alto San Jorge y de Alto Mira y Frontera fueron rechazados por los jueces especializados en 2021, dejando estas solicitudes en situación de incertidumbre.
- Es necesario que la Agencia Nacional de Tierras avance en la reglamentación de la subcuenta étnica del Fondo de Tierras y destine los recursos necesarios para cumplir integralmente con las metas y compromisos del Capítulo Étnico en materia de acceso, formalización y restitución de derechos territoriales étnicos. Así mismo, esta agencia debe depurar la información concerniente a las hectáreas adjudicadas y formalizadas a las comunidades étnicas tras la firma del Acuerdo de Paz, y mejorar sus sistemas de registro de información con el fin de dotar de claridad los datos y permitir verificar el cumplimiento de los criterios y salvaguardas establecidos en el Capítulo Étnico y el Decreto Ley 902 de 2017 para su contabilización
- Respecto de las expectativas y solicitudes de constitución, ampliación, formalización y saneamiento de los territorios colectivos pendientes de trámite, se evidencia una falta de acceso progresivo a la tierra, por cuenta de los mínimos avances de solicitudes que corresponden,

incluso, a un periodo anterior al inicio de la implementación del Acuerdo de Paz. Adicionalmente, tales avances no guardan plena correspondencia con las salvaguardas contempladas en el Capítulo Étnico y en el Decreto Ley 902 de 2017, elemento que redundante también en riesgos latentes de regresividad de los derechos especiales de las comunidades. En algunos casos, estos rezagos van más allá de 15 años, por lo que se considera poco significativo los avances en el acceso a la tierra dentro de la implementación de los compromisos de la Reforma Rural Integral y la incorporación del enfoque étnico durante este proceso. *“Ejemplo de esto es la subcuenta étnica del Fondo de Tierras que no está reglamentada ni tiene fondos asignados. Se identifica una ralentización de la implementación de los compromisos relacionados con el acceso y uso de la tierra que no puede ser atribuido completamente a la pandemia del COVID-19. Además, persiste y tiende a agravarse el riesgo de desaparición física y cultural de algunos pueblos y comunidades étnicas.”*, como lo afirmó la Secretaría Técnica.

- Las medidas de protección y restitución de derechos territoriales étnicos, en tanto parte de las salvaguardas y garantías del Capítulo Étnico deben fortalecerse y articularse con los planes, proyectos e iniciativas encaminadas a la implementación de los demás puntos del Acuerdo de Paz. En particular, los PATR, los ejercicios de catastro multipropósito y las demás formas de ordenamiento social de la propiedad rural. Lo anterior, con el fin de respetar el principio de progresividad y no regresividad en los derechos territoriales de los pueblos étnicos y evitar su revictimización.
- La Procuraduría considera que la falta de garantías en el acceso, restitución, tenencia y goce efectivo de los derechos territoriales de los pueblos y comunidades étnicas, aunada a los hechos de violencia que han generado desplazamientos, confinamiento y abandono de los territorios étnicos, particularmente en 2020 y 2021, redundan en el riesgo de su desaparición física y cultural.
- Integrar todos los componentes y mecanismos de la reparación resulta altamente relevante, teniendo en cuenta no solamente que la restitución y el goce efectivo de los derechos territoriales operan como condición de posibilidad para la realización de otros derechos, sino también, como garantía de no repetición.
- La prórroga de los Decretos Leyes Étnicos 4633, 4634 y 4635 de 2011 representa una oportunidad de fortalecimiento del SNARIV en materia de reparación de los derechos étnicos y de articulación y continuidad con el SIVJRN para avanzar en los procesos de reparación colectiva, así como en las medidas de protección y participación efectiva de los pueblos étnicos.
- Para la Procuraduría, es necesario que en la Hoja de Ruta Única se prioricen los Planes de Reparación Colectiva y se definan los mecanismos para su articulación con el cumplimiento de las órdenes judiciales de restitución de derechos territoriales étnicos y con los demás planes, programas e iniciativas que buscan implementar el Acuerdo de Paz.

- La Procuraduría encuentra que no existe una mirada comprehensiva e integral respecto de la reparación colectiva adelantada a través del SNARIV y las iniciativas PATR, los programas y obras PDET. Es decir, que por ejemplo, pese a que en varias providencias judiciales de restitución de derechos territoriales (sentencias y autos de medidas cautelares) se han dado órdenes complejas o estructurales -como la construcción de infraestructura comunitaria, vías de comunicación, señalización de territorios, protección de derechos de la infancia, del derecho a la vivienda, la alimentación, proyectos productivos, diseño e implementación de Planes Integrales de Reparación Colectiva y Planes de Retorno, entre otros-, no hay claridad suficiente sobre las instancias de articulación entre estas órdenes judiciales, los procesos de reparación colectiva y de retorno y las iniciativas, obras y proyectos encaminados a implementar los diferentes puntos del Acuerdo de Paz.
- La falta de indicadores específicos para restitución de derechos territoriales étnicos en el Plan Marco de Implementación se reconoce como una grave falencia para la articulación entre SNARIV y las entidades y procedimientos creados por el Acuerdo de Paz.
- Se identifica la necesidad de que la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas, la Unidad de Restitución de Tierras y en general, las entidades del SNARIV, establezcan instancias y mecanismos periodicos de intercambio de información con las entidades del SIVJNR, sobre reparación y restitución de derechos territoriales, particularmente la JEP. Lo anterior con el fin de que lo avanzado en materia de reparación en el marco de los Decretos Leyes Étnicos, -análisis de contexto, estudios preliminares, informes de caracterización de daños y afectaciones territoriales, planes de reparación colectiva, planes de retorno, demandas, autos de medidas cautelares, sentencias y demás providencias y órdenes judiciales- sea valorado como parte de los procesos de justicia transicional a su cargo. Esto evitará reprocesos y duplicidad de acciones, dará claridad a las comunidades participantes y les permitirá distinguir las acciones reparadoras a cargo del SIVJNR de aquellas que corresponden al SNARIV.
- El panorama de recrudecimiento de los conflictos ha venido propiciando una regresividad respecto del derecho colectivo a la tierra y del derecho a la no repetición, además de mayor amenaza y vulneración de derechos fundamentales de las comunidades y pueblos étnicos, lo que se refleja en nuevos ciclos de desplazamiento y otras formas de violencia que ahora se presenta.
- La percepción de las comunidades étnicas es de excesiva burocratización, del funcionamiento paralelo de espacios de participación, de fenómenos de cooptación y prolongación de los procesos con el consecuente agotamiento y confusión de algunos líderes y autoridades étnicas, lo que también ha generado una percepción de que la estrategia PDET no ha logrado llevar a los territorios los dividendos tempranos de la paz. (CONPA 2020)
- De acuerdo con los informes referenciados como soporte de este documento, el panorama es de reducción del número de iniciativas étnicas propias en la priorización para 2021, en

detrimento del buen vivir de los pueblos étnicos en los territorios por cuenta de la disminución de medidas afirmativas, dificultades en la articulación de los Mecanismos Especiales de Consulta (MEC) con los demás procesos de planeación y priorización, por cuenta del bajo ritmo de conformación de este mecanismo. Adicional a ello, subsiste la falta de garantías plenas para la participación efectiva en las instancias y escenarios de priorización de las iniciativas de los PATR. (Comisión Étnica, 2019: 28-31)

- Por otro lado, se evidencia una afectación especial a la participación como consecuencia de la pandemia del Covid-19, en particular respecto de las mujeres que adicional a las limitaciones de acceso a herramientas de comunicación han debido asumir en mayor medida las tareas de cuidado en este periodo.
- La ART afirma que la falta de articulación de los planes veredales, municipales y regionales con los planes de vida, etnodesarrollo, manejo ambiental, ordenamiento territorial y sus equivalentes, se ha superado en alguna medida a través del proceso de planeación de los PATR, sin embargo, para las comunidades étnicas la implementación de los PATR en sus territorios debe acompañarse de consulta previa y de una participación efectiva en la totalidad del proceso de implementación de la política pública, por lo que resulta necesario tener en cuenta que el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 que incluyó un acuerdo relativo a las estrategias de diálogo social en el marco del Mecanismo Especial de Consulta – MEC, como quedó en el artículo 12 del Decreto 893 de 2017. De otra parte, es de considerar también la existencia de la ruta especial de participación de las comunidades negras en la ejecución y seguimiento de los PATR. (CONPA, 2020. P. 22)
- El informe CONPA llama la atención acerca de cómo en la implementación de los PATR no se ha iniciado la formulación de los proyectos, no se ha definido la financiación, ni se tiene regulación de los mecanismos de articulación con los planes de desarrollo por cuenta de la falta de modificación de la Ley 52 de 1994, en términos generales refleja una decepcionante brecha entre las expectativas creadas y la respuesta del Estado.

Recomendaciones:

- I. A la Unidad de Restitución de Tierras, articularse con la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación y la Agencia de Renovación de Territorio, para compartir toda la información relacionada con las solicitudes de protección y restitución de derechos territoriales étnicos en todas sus fases y definir instancias y mecanismos periódicos para la actualización y cruce de información.
- II. A la Agencia de Renovación del Territorio, priorizar en la Hoja de Ruta Única las órdenes judiciales de restitución de tierras y precisar las instancias y mecanismos de articulación para la entrega periódica de información y la coordinación en la gestión de los procesos de restitución de derechos territoriales étnicos, los Planes Integrales de Reparación Colectiva y

Retorno, las órdenes judiciales de restitución de derechos territoriales étnicos para efectos de la planeación y puesta en marcha de todos los planes, programas y proyectos encaminados a implementar el Acuerdo de Paz. Particularmente, las iniciativas PDET y los ejercicios de Catastro Multipropósito y de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural.

- III. Al Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, realizar un diagnóstico del estado actual de los sistemas de registro de información sobre procesos de constitución, ampliación, saneamiento, titulación colectiva y restitución de derechos territoriales étnicos de las comunidades étnicas.
- IV. Al Departamento Nacional de Planeación, revisar y hacer seguimiento a la manera en que las entidades como la UARIV y la ANT están reportando el cumplimiento de los indicadores, puesto que no es clara la determinación de los denominadores sobre los cuales se están calculando los porcentajes de cumplimiento. Esto conlleva a que se reporten altos porcentajes en materia de gestión, que no se corresponden con la materialización efectiva de los derechos. Por ejemplo, el indicador E.E.12 que reporta un 80,55% de cumplimiento, pese a que, ninguno de los Planes Integrales de Reparación Colectiva Étnica se encuentra implementado.
- V. Al Departamento Nacional de Planeación, la Unidad para las Víctimas, la Unidad de Restitución de Tierras, la Agencia Nacional de Tierras y la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE), revisar las metas anuales estipuladas para cada indicador y los denominadores sobre los cuales se calculan los porcentajes de cumplimiento, particularmente en relación con los indicadores relacionados con acceso a tierras, restitución de derechos territoriales y reparación colectiva. Es fundamental tener en cuenta todas las órdenes judiciales en esta materia para que las metas incluyan estos procesos.
- VI. A la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas, la Unidad de Restitución de Tierras y en general, las entidades del SNARIV, que establezcan instancias y mecanismos periodicos de intercambio de información sobre reparación y restitución de derechos territoriales con las entidades del SIVJNR, particularmente la JEP, de manera que lo avanzado en materia de reparación en el marco de los Decretos Leyes Étnicos -análisis de contexto, estudios preliminares, informes de caracterización de daños y afectaciones territoriales, planes de reparación colectiva, planes de retorno, demandas, autos de medidas cautelares, sentencias y demás providencias y órdenes judiciales- sea valorado como parte de los procesos de justicia transicional a su cargo. Esto evitará reprocesos y duplicidad de acciones, dará claridad a las comunidades participantes y les permitirá distinguir las acciones reparadoras a cargo del SIVJNR de aquellas que corresponden al SNARIV.
- VII. A la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE) y al Departamento Nacional de Planeación, revisar los indicadores del PMI relacionados con restitución de derechos territoriales y reparación colectiva, con el fin de que estos permitan impulsar

una adecuada gestión de las solicitudes, que, preferiblemente permita el seguimiento específico, por un lado, del avance de los procesos de restitución y por otro, de los Planes Integrales de Reparación Colectiva.

- VIII. Al Departamento Nacional de Planeación y la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, promover el ejercicio de construcción participativa de las fichas técnicas de los indicadores faltantes en clave de goce efectivo de derechos y no solamente de gestión. Asimismo, definir, junto con la IEANPE, nuevas actividades, indicadores y metas para el periodo de los próximos diez años, teniendo en cuenta la prórroga de los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011 hasta 2031.
- IX. Al Departamento Nacional de Planeación, la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, tener en cuenta las recomendaciones en materia de articulación entre las medidas de reparación a cargo del SNARIV, -particularmente las órdenes judiciales de restitución de derechos territoriales- y los planes, programas e iniciativas para la implementación de PDET, POSPR y Catastro Multipropósito, así como entre el SNARIV y el SIVJRNR que aquí se han planteado.
- X. A la Agencia Nacional de Tierras, avanzar en la reglamentación de la subcuenta étnica del Fondo de Tierras y destinar los recursos necesarios para cumplir integralmente con las metas y compromisos del Capítulo Étnico en materia de acceso, formalización y restitución de derechos territoriales étnicos.
- XI. A la Agencia Nacional de Tierras, depurar la información concerniente a las hectáreas adjudicadas y formalizadas a las comunidades étnicas tras la firma del Acuerdo de Paz, y mejorar sus sistemas de registro de información con el fin de dotar de claridad los datos y permitir verificar el cumplimiento de los criterios y salvaguardas establecidos en el Capítulo Étnico y el Decreto Ley 902 de 2017 para su contabilización.
- XII. A la Sociedad de Activos Especiales (SAE) y la Agencia Nacional de Tierras, articularse para determinar la conformación de la subcuenta étnica del FT en relación con los predios objeto de procesos de extinción de dominio colindantes con áreas de resguardos o territorios de comunidades negras.
- XIII. Al Ministerio de Defensa, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Fiscalía General de la Nación, la Unidad de Restitución de Tierras, la Agencia Nacional de Tierras, el Ministerio del Interior, la Unidad para las Víctimas y la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, que adopten medidas decididas para cumplir con los compromisos establecidos en el Capítulo Étnico en relación con el diseño e implementación efectiva de planes de retorno y restablecimiento de los derechos territoriales del Pueblo Nukak, el Pueblo Emberá Katío del Alto San Jorge y los Consejos Comunitarios de Alto Mira y Frontera y Jiguamiandó y Curvaradó. En el caso del territorio Nukak, que se estudie la necesidad de adoptar medidas sancionatorias en contra de los actores que han ocasionado

la deforestación y han adelantado carreteras y proyectos ganaderos y de siembra de monocultivos.

- XIV. A la Agencia de Renovación del Territorio, que se garantice el derecho fundamental a la consulta previa, libre e informada a través del Mecanismo Especial Consulta pactado en el capítulo étnico del Acuerdo Final. Para ello, es indispensable contar con la participación efectiva de las comunidades tanto en lo local, regional y nacional, y brindar las garantías necesarias y suficientes para que la IEANPE pueda hacer seguimiento efectivo a la implementación.
- XV. Al Ministerio del Interior, que se garantice el derecho fundamental a la consulta previa de la implementación de los PDET y los PATR cuando se trata de territorios de los pueblos y comunidades étnicas.
- XVI. Al Ministerio del Interior, ejercer el liderazgo y la coordinación frente a las distintas entidades responsables de la formulación de los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral para que se garantice la incorporación del enfoque étnico diferencial en cada uno de ellos.
- XVII. Al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a avanzar en el Plan nacional de zonificación ambiental y de caracterización de uso de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial, con enfoque étnico.
- XVIII. Al Ministerio del Interior para que en coordinación con las organizaciones étnicas se establezcan mecanismos de fortalecimiento de las comunicaciones de las organizaciones comunitarias para garantizar el acceso a la información a todos los interesados y no solamente a los liderazgos centralizados.

Participación Política

Indicadores PMI

Este punto tiene 24 indicadores en el PMI, de estos 8 son objeto de seguimiento en este capítulo, en cuanto al cumplimiento de los indicadores del PMI, se señala lo siguiente:

- Los 8 (100%) indicadores tienen ficha técnica, 7 de ellas aprobadas y una por ingresar.
- 2 (25%) indicadores cuentan con avance del 100% reportado en el SIPO con fecha de corte de marzo de 2021.
- 6 (75%) indicadores no cuentan con avance reportado en el SIPO con fecha de corte de mayo de 2021.

Cuadro 3 Salvaguarda en materia de Participación

En materia de participación.

Se garantizará la participación plena y efectiva de los representantes de las autoridades étnicas y sus organizaciones representativas en las diferentes instancias que se creen el marco de la implementación del Acuerdo Final, en particular las consagradas en el punto 2 y las instancias de planeación participativa.

Se adoptarán medidas para garantizar la inclusión de candidatos de los pueblos étnicos en las listas de las Circunscripciones Territoriales Especiales de Paz – CTEP, cuando su Circunscripción coincida con sus territorios.

Fuente: Capítulo Étnico del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera - Elaboración propia

El Acuerdo de Paz marca un hito en el reconocimiento que el Estado colombiano hace de los pueblos y comunidades étnicas del país, así como las obligaciones y la corresponsabilidad en la implementación de este. De la misma manera marca un camino para el fortalecimiento de la participación efectiva de los pueblos étnicos.

En cuanto a participación, el Acuerdo Final establece dentro de sus salvaguardas y garantías que *“se respetará el carácter principal y no subsidiario de la consulta previa libre e informada y el derecho a la objeción cultural como garantía de no repetición, siempre que procedan. En consecuencia, la fase de implementación de los acuerdos, en lo que concierne a los pueblos étnicos, se deberá cumplir garantizando el derecho a la consulta previa libre e informada respetando los estándares constitucionales e internacionales. Se incorporará un enfoque transversal étnico, de género, mujer, Familia y generación”* (Acuerdo de Paz, 2016, pág. 207).

De esta manera, la participación efectiva de los pueblos étnicos de Colombia se convierte en un pilar fundamental del éxito de la implementación del Acuerdo de Paz. La incorporación del enfoque étnico en los programas, proyectos y actividades para la implementación se orientará por los siguientes principios:

- Libre determinación y Autonomía
- Participación y consulta.
- Identidad e integridad social, económica y cultural.

Un escenario fundamental de participación fue la concertación entre el Gobierno nacional y la Instancia Especial de Alto Nivel para Pueblos Étnicos (IEANPE para lograr la incorporación de metas trazadoras e indicadores en el capítulo sobre pueblos y comunidades étnicas en el Plan Marco de Implementación (PMI) desarrollado entre julio y diciembre de 2017. Se calcula que hubo un nivel de acuerdo del 74% de los indicadores propuestos.

No obstante, estos reportes del Gobierno en el desarrollo institucional y normativo, como en las herramientas de gestión y seguimiento institucional del Acuerdo Final y en los planes de política pública, presentan factores de exclusión política (CONPA, 2021): *“A tres años de su suscripción, estas herramientas no están funcionando satisfactoriamente, pues solo hasta el año 2020 se aprobó el presupuesto para poner en marcha la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos-IEANPE, siendo el único componente del sistema de impulso, seguimiento y verificación del Acuerdo que no cuenta con las garantías para su funcionamiento. Tampoco se cuenta con el acompañamiento internacional contemplado para los otros puntos del Acuerdo Final, y enfoques diferenciales, lo que ha resultado crucial para la implementación del enfoque de género ... El balance general evidencia una exclusión política y discriminación institucional sistemática de las comunidades negras en el proceso de implementación del Acuerdo Final. Esto no solo se refleja en lo relacionado con la representación política y la participación efectiva de los líderes y comunidades afrocolombianas, sino también en “omisiones legislativas”, exclusión de medidas afirmativas, Invisibilización en las políticas públicas y presupuestos discriminatorios.”*

En su informe el CONPA señala que entre otras prácticas discriminatorias se ha presentado la de desconocer las vocerías afrocolombianas a través de la delegación de dicha vocería, sin concertación alguna, en actores diferentes a las propias comunidades étnicas afrocolombianas, igual comportamiento se refleja en las dinámicas de adjudicación presupuestal y en la definición de algunas políticas públicas, fenómenos que implican un claro desconocimiento de los deberes y compromisos del Estado colombiano con los Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS y con lo establecido por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial – CERD.

Preocupa a los pueblos étnicos que solamente en 2020 *“...se aprobó el presupuesto para poner en marcha la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos-IEANPE, siendo el único componente del sistema de impulso, seguimiento y verificación del Acuerdo que no cuenta con las garantías para su funcionamiento. Tampoco se cuenta con el acompañamiento internacional contemplado para los otros puntos del Acuerdo Final, y enfoques diferenciales, lo que ha resultado crucial para la implementación del enfoque de género.”*

Aunque las mujeres ejercen un liderazgo esencial en sus respectivas comunidades, el grado de representación de ellas en las instancias de decisión tanto en las instancias creadas por el Acuerdo de Paz como en las propias organizaciones étnicas es deficitario en términos de equidad, lo que refleja una discriminación interseccional y una subrepresentación en estas instancias, *“En el caso de la Instancia de Género, las mujeres negras lucharon y ganaron su espacio, pero sigue siendo el grupo poblacional más subrepresentado en las instancias de decisión política.”*

Por otra parte, el Gobierno Nacional informó que *“Se gestionaron \$490 mil dólares los cuales fueron otorgados a la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos – IEANPE para la*

construcción de su plan de trabajo, lo cual es una garantía para el diálogo intercultural y las salvaguardas establecidas en el Acuerdo de Paz para la implementación y verificación de este⁴³⁴. Este pendiente coordinar la próxima sesión bilateral y ante la CSIVI... De las 38 sesiones que se han realizado a la fecha con la IEANPE, 13 se han realizado de manera conjunta con entidades de Gobierno, 23 han sido de articulación entre CPEC y IEANPE y 2 han sido en el marco de la CSIVI.”

Uno de los ejes clave para la implementación del Acuerdo de Paz es el referente a la participación política, este punto busca la participación y la representación como medio para que las personas en proceso de reincorporación puedan aportar a la implementación del Acuerdo de Paz. En el punto 2 se establecieron 4 metas trazadoras distribuidas en dos pilares: i) derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política y ii) promover una mayor participación en la política nacional, regional y local.

En cuanto a las garantías de seguridad para la participación política no se ha avanzado, por el contrario, los asesinatos han venido en aumento, entre 2016 a la fecha se registra la cifra de 904 homicidios de líderes sociales de las cuales el 50,9% son víctimas indígenas y el 10,7% son víctimas afrocolombianas (González Posso, 2021 - Comisión Étnica, 2021); además del asesinato de 276 excombatientes de las FARC-EP desde la firma del Acuerdo en 2016 hasta febrero de 2021. Esta información varía dependiendo del organismo que la reporta, pues mientras la Misión de Verificación de las Naciones Unidas reportan que 13 líderes y lideresas han sido asesinados entre septiembre y diciembre de 2020 (MVNU, 2020: 5-6 CONPA, 2020), Indepaz por su lado reporta el asesinato de 58 líderes y lideresas pertenecientes a pueblos étnicos entre septiembre de 2020 y febrero de 2021.

A estas acciones en contra de la integridad física de los miembros de pueblos étnicos se suma que 23 personas fueron declaradas objetivo militar por parte de las disidencias de las FARC-EP (MVNU, 2020: 14-15 CONPA, 2020); los atentados ejecutados contra diferentes autoridades y líderes étnicos, incluyendo a Feliciano Valencia, senador por el Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS), en octubre y noviembre de 2020; la estigmatización por parte de la fuerza pública hacia las comunidades étnicas en zonas de disputa; y la ausencia de enfoque diferencial étnico en las medidas de protección asignadas a algunas personas pertenecientes a pueblos étnicos lo que ha contribuido a agudizar el nivel de riesgo impidiendo la real y efectiva participación.

Por otro lado, para garantizar la participación plena de las autoridades étnicas, se desarrollaron los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia (CTPRC) y las Circunscripciones Territoriales Especiales de Paz (CTEP), sin embargo, no se han abordado y no se ha aprobado el proyecto de ley que crea estas circunscripciones y que beneficiaría a alrededor del 71% de los Consejos Comunitarios y el 45% de los resguardos indígenas (MOE: 6 CONPA, 2020). Tampoco se ha

⁴³⁴ Como resultado de este ejercicio se han llevado a cabo 38* reuniones entre la Instancia y la Consejería

elaborado ni implementado la reforma política y electoral que ha sido anunciada por parte del gobierno. En cuanto al SISEP, tampoco ha entrado en funcionamiento y no se ha articulado con los otros programas de protección y seguridad a líderes sociales, esto además de que no se realizó la consulta previa con las comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales (CINEP-CERAC, 2020: 69 Comisión Étnica, 2021).

En cuanto a la participación política en el PND 2020-2022, se incorporaron 2 acuerdos que buscan cumplir con esta meta: Primero, un programa de fortalecimiento de capacidades en participación ciudadana, control social, anticorrupción y transparencia, y administración pública con la ESAP y Función Pública; segundo una serie de compromisos para revisar la normatividad que regula como se conforman los espacios de representación en comunidades afrocolombianas, raizales y palenqueras (ENCP, 2018: 122 CONPA, 2020). También se aborda un acuerdo para financiar el fortalecimiento de Consejos Comunitarios con 125.000 millones de pesos, de los cuales solo han sido asignados 25.000 millones a 2020. En cuanto a la meta de protección de líderes y lideresas afrocolombianas se hace necesario el fortalecimiento de sistemas propios y articulación con la Unidad Nacional de Protección (UNP), el PND contempla otros dos acuerdos para este fin, aunque no se incluyó el plan propuesto por las comunidades afro que es específico para la atención y protección de las mujeres afro, raizales y palenqueras víctimas del conflicto (ENCP, 2018).

El Ministerio de Interior reportó la elaboración y socialización de material pedagógico para el desarrollo de un conducto de prevención, atención y seguimiento a la violencia contra las mujeres en la política, así como la Escuela de formación política para mujeres que se creó como parte del Programa de formación sobre los derechos políticos y formas de participación política y ciudadana de la mujer (CPEC, 2020 CONPA, 2020), aunque esta meta no tiene información clara sobre su cumplimiento. De igual manera, se expidió el Decreto 1097 de 2020 que crea la Comisión Nacional de Mujeres Indígenas.

Por otra parte, el CONPA registra que de 75 municipios que conforman 234 Consejos Comunitarios en Colombia, el 43% tienen dificultades para el acceso a puestos de votación y el 11% tienen una situación de extrema dificultad para este fin, de la misma forma, el 65% de los resguardos indígenas tienen dificultades para votar (Misión Electoral Especial, 2017).

Estas barreras para ejercer el derecho al voto se presentan con mayor énfasis en el Amazonas y el Pacífico, además de no tener en cuenta a poblaciones con menos de 400 habitantes lo que lleva a una invisibilización estadística por parte de las instituciones gubernamentales contra algunas comunidades étnicas. Aun así, la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación reporta el cumplimiento en los ajustes respecto a la participación para la formulación y aplicación de la consulta previa. Por otra parte, se informó que se ha avanzado en la formación de la veeduría ciudadana y se elaboró la propuesta del Plan nacional de formación de veedores con diversos pueblos

(CPEC, 2020: 3 2), en 2021 la CPEC reportó que *“en materia de control social y veedurías por parte de los pueblos y comunidades étnicas el DAFP ha promovido talleres de formación logrando la participación de 827 personas pertenecientes a 77 pueblos y comunidades étnicas”*⁴³⁵

La Registraduría Nacional del Estado Civil por su parte ha adelantado el registro de puestos de votación y las cédulas de algunos miembros de comunidades étnicas como parte del componente que busca garantizar el derecho al voto en zonas de conflictividad y de difícil acceso, aunque este proceso se ha llevado a cabo sin la consulta previa en las comunidades, adicionalmente informó que *“... construyó el Proyecto de Ley de reforma del Código Electoral, aprobado por el Congreso de la República el 18 de diciembre de 2020, que beneficiará a los pueblos y comunidades étnicas de zonas rurales, por medio de la creación o reubicación de puestos de votación. (El proyecto aprobado por el Congreso de la República, se encuentra en revisión por parte de la Corte Constitucional)”*⁴³⁶.

Por su parte, el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones publicó la convocatoria abierta para otorgar licencias para prestar el servicio de radio comunitaria en las comunidades étnicas organizadas (CPEC, 2020: 106 CONPA, 2020), en 2021 se reportó que: *“El MinTic ha creado 56 Espacios en emisoras destinados a la divulgación de los contenidos propios de los pueblos étnicos esto como medidas para posibilitar la participación en medios de comunicación local, regional y nacional de los pueblos y comunidades étnicas.”*, y que: *“...el Ministerio del Interior habilitó 3.908 créditos (cupos en diplomados y cursos) para personas con pertenencia étnica (de los 7.520) en la Escuela de Formación de Líderes Sociales con el fin de promover liderazgos y propiciar la participación en escenarios políticos. Estos créditos fueron aprovechados por 2.020 personas, que participaron en la escuela de formación de líderes sociales.”*⁴³⁷

Frente al acceso a los medios de comunicación, el PND 2020-2022 establece acuerdos para asegurar las licencias de radiodifusión en comunidades negras y reformar el proceso de selección e inclusión en base de datos como parte del enfoque diferencial étnico (ENCP, 2018: 108 CONPA, 2020). También se capacitó a aproximadamente 150 integrantes de comunidades étnicas en asuntos relacionados a la industria audiovisual y otorgó estímulos de 2 millones de pesos a 5 emisoras, 2 para comunidades indígenas (Valle del Cauca y Tolima) y 3 para comunidades afrocolombianas (Antioquia, Magdalena y Nariño) (CPEC, 2020: 111-119 CONPA, 2020). La RTVC en 2019 divulgó 21 espacios con contenido étnico y emitió más de 50 producciones étnicas (RTVC, 2020: 8 CONPA, 2020).

Finalmente, en cuanto a la veeduría ciudadana como componente de participación e inclusión política, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) realizó talleres virtuales para 11 comunidades étnicas, en las cuales 336 personas se vieron beneficiadas (CPEC, 2020: 125 CONPA,

⁴³⁵ Gobierno de Colombia – Paz con Legalidad Étnico – Junio 16 de 2021

⁴³⁶ *ibidem*

⁴³⁷ *ibidem*

2020). De igual forma, el DAFP reportó las dificultades para el desarrollo de estos talleres, pues se habían planteado de forma presencial, por lo que, por cuestiones de acceso a internet y problemas de conexión, se tuvo que realizar alianzas con líderes comunitarios para que estos los realicen nuevamente en sus comunidades (STCIV, 2021: 47). En 2021 el DAFP informó que *“En materia de control social y veedurías por parte de los pueblos y comunidades étnicas el DAFP ha promovido talleres de formación logrando la participación de 827 personas pertenecientes a 77 pueblos y comunidades étnicas.”*⁴³⁸

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

- El recrudecimiento del conflicto armado, evidente en el homicidio de líderes sociales, líderes de pueblos étnicos y exintegrantes de las FARC-EP, así como confinamientos y desplazamientos, entre otros factores que agravan las condiciones de vulnerabilidad de estas comunidades. Este se ha constituido como un factor de afectación del derecho a la participación, por cuenta de los efectos nocivos de estos fenómenos, en todos los ámbitos de la vida en los territorios.
- La falta de asignación presupuestal oportuna para el ejercicio de la IAENPE contribuyó a la demora de los procesos de participación, lo que ha debilitado los escenarios de participación establecidos en el marco del Acuerdo de Paz.
- Se han encontrado falencias para la garantía del ejercicio del derecho fundamental a la consulta previa libre e informada, y se evidencia una ausencia de perspectiva de género tanto en los escenarios participativos como en la propia dinámica de las comunidades.
- Dadas las características geográficas de los territorios en los que habitan los pueblos étnicos, y debido a la dificultad en las condiciones de acceso a estos, aumentan los obstáculos para el ejercicio de derechos de participación, tal como ocurre con los procesos electorales.

Recomendaciones

- I. Al Ministerio del Interior y a la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, garantizar la asignación presupuestal para el funcionamiento de la IAENPE como instancia consultiva de la implementación del Acuerdo de Paz.
- II. Al Ministerio del Interior, definir una metodología pedagógica que permita socializar en diferentes instancias la necesidad de materializar el enfoque de género, mujer, familia y generación para garantizar mayores niveles de participación desde la perspectiva étnica, así como el fomento a las buenas prácticas en los escenarios de concertación

⁴³⁸ *ibidem*

III. Al Ministerio del Interior, hacer efectivos los mecanismos de seguimiento de los procesos emprendidos para garantizar su continuidad, y adoptar medidas que garanticen el pleno y eficaz ejercicio constitucional a la consulta previa.

Fin del Conflicto

Indicadores PMI

Este punto tiene 9 indicadores en el PMI, de estos 2 son objeto de seguimiento en este capítulo, en cuanto al cumplimiento de los indicadores del PMI, se señala lo siguiente:

- Ninguno de los 2 (100%) indicadores tienen ficha técnica.
- Ninguno de los 2 (100%) indicadores cuenta con reporte de avance en el SIPO con fecha de corte de marzo de 2021.

Cuadro 4. Salvaguarda en materia de Seguridad

En materia de Garantías de Seguridad del punto 3.4

Para el diseño e implementación del Programa de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios se incorporará perspectiva étnica y cultural. Se garantizará el fortalecimiento de los sistemas de seguridad propios de los pueblos étnicos, reconocidos a nivel nacional e internacional como la Guardia Indígena y la Guardia cimarrona.

Fuente: Capítulo Étnico del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera - Elaboración propia

En el Acuerdo Final en el Punto 3, Fin del Conflicto, el Gobierno Nacional y las FARC –EP, acordaron una apertura democrática para construir la paz, es decir, la implementación de medidas efectivas para garantizar una plena participación política y ciudadana en condiciones de seguridad, además se comprometieron a proscribir la utilización de las armas en el ejercicio de la política, este acuerdo implicó el Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo (CFHBD) así como la dejación de las armas.

En el punto 3, Fin del Conflicto, las partes acordaron el establecimiento de *garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atenta contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, y la implementación de un programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y*

organizaciones en los territorios, lo que implica asegurar el desminado de minas antipersonal de los territorios afectados (Acuerdo de Paz, pág. 77, 92).

Respecto a la implementación del programa especial de armonización, si bien el acuerdo de concertación con el Espacio Nacional de Consulta Previa (ENCP) de comunidades NARP, para el Programa Especial de Armonización para la Reintegración y Reincorporación Social y Económica con Enfoque Diferencial Étnico y de Género se encuentra en el PND del 2018-2022, a 2019, para 2020 se tenía proyectada la formulación del programa (ARN, 2019).

Para el proceso de implementación del punto (3) del Acuerdo Final “Fin del Conflicto” en materia de garantías de seguridad se expidieron las siguientes disposiciones:

1. El decreto 660 de 2018, por el cual se crea y se reglamenta el Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios, con el propósito de definir y adoptar medidas de protección integral para las mismas en los territorios, incluyendo a los líderes, lideresas, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres, de género, ambientales, comunales, de los sectores LGBTI y defensoras de los derechos humanos en los territorios.
2. Decreto 299 de 2017 por el cual se Crea el Programa de Protección Especializada de Seguridad y Protección, en virtud del cual la Unidad Nacional de Protección, el Ministerio del Interior y demás entidades, dentro del ámbito de sus competencias, incluirán como población objeto de protección, a las y los integrantes del nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, sus actividades y sedes, a las y los antiguos integrantes de las FARC-EP que se reincorporen a la vida civil, así como a las familias de todos los anteriores, de acuerdo con el nivel de riesgo.
3. Decreto 2078 de 2017, por el cual se adopta la ruta de protección colectiva de grupos y comunidades étnicas.
4. Decreto 2252 del 29 de diciembre de 2017 *“Prevención y protección de defensores de derechos humanos, líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y comunales, y defensores y defensoras de derechos humanos por parte de gobernadores y alcaldes”*.
5. Decreto 2124 del 18 de diciembre de 2017 *“Por el cual se reglamenta el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las*

organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”.

En el Capítulo Étnico del Acuerdo Final (Punto 6.2.), el Gobierno Nacional y las FARC –EP reconocen que los pueblos étnicos han sido afectados gravemente por el conflicto armado interno y se deben propiciar las máximas garantías para el ejercicio pleno de sus derechos humanos y colectivos en el marco de sus propias aspiraciones, intereses y cosmovisiones.

Para dar cumplimiento a los propósitos de este punto, se establecieron dos metas en el capítulo étnico respecto al fin del conflicto que consisten en: Por un lado, incorporar una perspectiva étnica para el planteamiento e implementación del Programa de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios, y por otro lado, la implementación de un programa especial de armonización para la reincorporación de excombatientes pertenecientes a comunidades étnicas. El primer objetivo implica el fortalecimiento de los sistemas de seguridad propios de las comunidades étnicas, llámese Guardia indígena y Guardia Cimarrona; mientras que la segunda busca restaurar la armonía territorial.

El informe del instituto Kroc señala que de las 7 disposiciones del enfoque étnico del punto 3 del Acuerdo, el 29% no han sido iniciadas, el 43% tienen un avance mínimo y el 29% un avance intermedio, de modo que ningún acuerdo ha sido implementado en su totalidad. (KROC, 2021:22)

Respecto del proceso de reincorporación, no hay claridad total sobre el conjunto de las cifras y tampoco hay datos para precisar el número de mujeres en proceso de reincorporación que pertenecen a comunidades étnicas y se verían beneficiadas por el programa. En cuanto a la participación de las comunidades afrocolombianas, la ARN informa que, aunque se ha avanzado en las concertaciones con las comunidades indígenas, no se han generado avances en los diálogos con los pueblos afro, lo que ha llevado a que se presenten inconvenientes en la participación y representación de esta población (ARN, 2018:73).

Cifras más recientes emitidas por la Agencia para la Reincorporación y Normalización con corte a fecha 10 de junio de 2020 dan cuenta de la realización de acciones de concertación de una ruta metodológica especial para consulta previa, igualmente se reporta la apropiación de recursos para la realización de propuestas de armonización en el componente indígena, y una actividad relacionada con el componente étnico afro financiada por la OIM con la participación del Consejo Comunitario del Rio Naya, y la implementación de actividades de prevención de reclutamiento durante 2019 y 2020 en varios resguardos y consejos comunitarios.

Los informes presentados por diversas instituciones señalan que los sistemas de seguridad propios no han sido fortalecidos y no se ha progresado en la incorporación de una perspectiva étnica

y cultural en los sistemas de seguridad y protección de las comunidades étnicas. Por esto, los miembros de los sistemas de protección propios de estas comunidades han sido objeto de amenazas y violencia por parte de diversos actores armados. Durante el evento territorial de la Comisión Étnica realizado el 11 de febrero de 2021, se informó que el Gobierno no ha cumplido con el plan de acción de la Comisión Nacional de Seguridad (CNS), tampoco ha respetado la autonomía de la guardia y no ha brindado protección a los pueblos étnicos, por el contrario se ha reportado que en diversas ocasiones se ha ejercido formas de violencia sobre las guardias étnicas, tal es el caso que deja en evidencia el reporte del CRIC el cual informó que el 9 de mayo de 2021 la policía y personas civiles, en el marco del paro nacional, dejaron a 12 personas heridas tras haber abierto fuego indiscriminadamente contra la minga en la ciudad de Cali. (CRIC, 2021)

El informe CONPA 2020 menciona que la Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento (CODHES) ha reportado que *“el 43% de las agresiones contra líderes sociales y defensores de derechos humanos afectaron a líderes de las comunidades étnicas, y que aproximadamente 19,7% del total de dichas agresiones afectaron a las mujeres. (...) Entre noviembre de 2016 y diciembre 2019 fueron agredidos 300 líderes étnicos y aproximadamente el 45,7% de la población desplazada pertenece a grupos étnicos”* (CODHES, 2020 en CONPA, 2020).

En relación con la perspectiva étnica del proceso de reincorporación la Agencia de Reincorporación y Normalización a través del informe Paz con Legalidad Étnico de junio 16 de 2021 informó la realización de las siguientes acciones:

“Concertación con la Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas -CDDHHPI -, de una Ruta Metodológica especial-excepcional, en el marco del proceso de consulta previa, la cual fue protocolizada en agosto de 2020 con la MPC ampliada con CDDHHPI.

En el año 2020, se apropiaron recursos para la formulación de las propuestas del Programa Especial de Armonización en su componente indígena a través de las organizaciones que conforman la CDDHHPI; y frente al componente de comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras se realizó a través de la OIM y el Consejo Comunitario del Río Naya. Estas propuestas son el principal insumo para adelantar el proceso de consulta en el territorio.

Para la presente vigencia (2021), se apropiaron recursos con el fin de realizar la consulta previa en territorio, respecto a la propuesta del Programa especial de Armonización indígena y su instrumento normativo. Así mismo, se llevará a cabo el proceso de preconsulta con el Espacio Nacional de Consulta Previa – ENCP, respecto al Programa especial de Armonización para comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras y su instrumento normativo.

Entre 2019 y 2020 se implementaron actividades de prevención temprana de reclutamiento, uso y utilización de NNAJ por parte de Grupos Armados Organizados y Grupos Delincuenciales Organizados por un valor de \$590 millones de pesos en: (i) Resguardo Mayasquer, en Cumbal, Nariño (29 NNAJ del Pueblo Pasto), (ii) Resguardo Colonial Cañamomo y Lomapieta, en Riosucio, Caldas (50 NNA Pueblo Embera Chamí) y (iii) Consejos Comunitarios Santa Cecilia y Piedras Bachichí, Pueblo Rico, Risaralda (60 NNA participantes). Por su parte, se implementó un Modelo de Fortalecimiento Comunitario por \$152 millones de pesos en los Consejos Comunitarios Santa Cecilia y Piedras Bachichí en Pueblo Rico, Risaralda con una participación de 38 miembros de los Consejos.”

Por su parte, la Defensoría del Pueblo emitió 137 alertas tempranas con respecto a la presencia de grupos armados en los territorios de comunidades étnicas (DEP, 2020). Según esta institución, entre noviembre de 2016 y abril de 2020, 163 líderes y lideresas sociales miembros de pueblos étnicos han sido asesinados, así como 126 indígenas y 37 miembros de comunidades negras. (DEP, 2020). Resultando como agravante el alto nivel de impunidad de estos casos y la ineficaz labor para el desmantelamiento de las estructuras criminales que violentan a los miembros y los territorios étnicos. Para afrontar esta situación el gobierno expidió los Decretos 2078 de 2017 y 660 de 2018 mediante los cuales se adoptó una ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal, y el programa integral de seguridad y protección para las comunidades y organizaciones en sus territorios, respectivamente. No obstante, la falta de recursos financieros y la no implementación en todos los territorios ha llevado a que no se puedan adoptar estos mecanismos (KROC 2021:38).

A pesar de la creación de un enfoque étnico en la ruta de protección colectiva contenida en el Programa de prevención y protección de la Unidad Nacional de Protección y el Ministerio de Interior, no se ha establecido una vía para concertar el cumplimiento del enfoque étnico del programa. Durante 2019, solo el 0,22% del presupuesto de la UNP fue destinado a la ruta de protección colectiva. (ACNUDH, 2020:7)

Tampoco se ha progresado en la creación de una estrategia pedagógica para la divulgación de principios contra la discriminación racial y de las mujeres, jóvenes y niñas desvinculadas del conflicto; contrario a esto, se ha reportado el retorno e incremento de la práctica de reclutamiento forzado masivo de jóvenes, niños y niñas pertenecientes a pueblos étnicos. A esto se suma la práctica de delitos contra la integridad sexual, entre 2016 y 2018 se ha registrado 458 casos de este tipo, lo que representa el 31% del total de estos casos en el país (Unidad de Víctimas. 2020).

En cuanto al desminado tampoco se pueden reportar avances importantes porque a pesar de que ya se había dado inicio al proceso, no se le dio continuidad al mismo llevando a que las comunidades, que se encontraban priorizadas en el programa de desminado, no estén siendo

beneficiarias de este proceso, recrudesciendo así la inseguridad en el territorio y contribuyendo al incremento de las formas de violencia sobre comunidades étnicas que ha afectado la libre movilidad por el territorio.

La Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios menciona que se presentó un aumento superior al 30% durante el 2020 en los confinamientos (OCHA, 2020). Esto vulnera los derechos fundamentales de los pueblos étnicos porque pone en riesgo el acceso a bienes y servicios básicos para la supervivencia de estas comunidades, así como el libre desarrollo de sus tradiciones y cultura. Tan solo entre enero y septiembre de 2019, 18.504 personas se encontraban confinadas en el departamento del Chocó, que es el lugar donde más se ha concentrado esta práctica. En cuanto a la proporción de población afectada por estas acciones, el 40% de las personas confinadas pertenecen a comunidades afro y el 58% a comunidades indígenas. (OCHA, 2019). De acuerdo con cifras de la Defensoría del Pueblo, entre enero y junio de 2021 en el Departamento del Chocó se ha reportado el confinamiento de 18.009 personas pertenecientes a 3527 familiar. (Defensoría, 2021)

En 2019 se inició un diálogo entre la IANPE y la ARN para el diseño y el proceso de consulta previa del programa especial de armonización, sin embargo, no se ha dispuesto el presupuesto necesario para la financiación del proyecto, estas instituciones solicitaron ampliar el plazo para la creación de este para el año 2026 (CEPC, 2020). Ante la negativa de la propuesta, la IANPE ha propuesto asesoramiento para la construcción del programa de armonización con enfoque étnico y de género (DNP, 2018:75). No obstante, gracias a la cooperación internacional, por medio del apoyo con recursos, será posible que en 2021 se dé inicio al proceso (Valbuena 2021). La Agencia para la Reincorporación y Normalización informó que: *“Para el caso del componente de Comunidades Negras Afrocolombianas Raizales y Palenqueras, en esta vigencia se llevará a cabo el proceso de preconsulta con el Espacio Nacional de Consulta Previa – ENCP, del Programa Especial de Armonización y su instrumento normativo, donde se espera concertar una ruta metodológica que permita definir el proceso de consulta previa en territorio y la población a participar”* (Gobierno de Colombia – Paz con Legalidad Étnico – Junio 16 de 2021).

A raíz de esto, ante de la demora en la implementación del programa de armonización, se generan tensiones entre las comunidades y las y los excombatientes, ya que se interfiere en la organización y estructura comunitaria. Los participantes del Encuentro Territorial de la Comisión Étnica aseguran que la no armonización del cuerpo y el espíritu aumenta el riesgo de reinserción en grupos armados (Comisión Étnica, 2021).

Este incumplimiento ha contribuido a que en los territorios se presente un aumento y agudización del conflicto que revictimiza a los miembros de los pueblos étnicos, al verse replicadas prácticas de violencia que se pretendían disminuir por medio de los acuerdos. Esto se evidencia con

el actual aumento en la inseguridad en los territorios étnicos, que demuestra el fracaso en la implementación del punto 3 y el poco o nulo avance en los compromisos adquiridos. No se evidencia iniciativa por parte del Gobierno para plantear alternativas que se orienten hacia la protección de las comunidades, de modo que la afectación a las mismas se encuentra en aumento y pone en riesgo la integridad y la existencia física tanto de la población como de sus territorios.

El Gobierno Nacional aprobó en 2019 el Proyecto de apoyo a la reincorporación socioeconómica de exintegrantes FARC con enfoque comunitario, de género, étnico y poblacional, a través de financiación de la ONU y del Fondo Multidonante que pretende beneficiar a 1.592 personas en proceso de reincorporación (CPEC, 2020). También se creó en 2017 el Programa Camino Diferencial de Vida (ARN, 2018) que busca la reparación, el restablecimiento de derechos y la reincorporación de los menores de 18 años desvinculados de las FARC. En este programa participan 124 menores de los cuales 21 se auto reconocen como miembros de una comunidad étnica (PGN, 2020).

El componente Comunes, para su momento FARC, surgida de los acuerdos de paz realizó una peregrinación en noviembre de 2020, en la que se organizó un espacio para exponer temas étnicos y de género. En este se formularon reparos respecto de casos de seguridad en Guajira, Cauca, Cesar, Arauca y Magdalena, en otros escenarios. Han planteado hechos de discriminación de la misma comunidad hacia las personas en proceso de reincorporación en regiones como el Cauca y Chocó en donde se ha debido incluso acudir a las autoridades, hechos estos que evidencia la necesidad de fortalecer las intervenciones de armonización.

En el AETCR Tierra Grata se conformó una mesa étnica para discutir los temas de seguridad, que si bien no ha sido formalizada su constitución si ha generado una percepción de seguridad por lo que es indispensable que se adelanten acciones para fortalecer estas iniciativas e instancias a fin de que, entre otras cosas, se dé el reconocimiento del carácter étnico de la población en proceso de reincorporación que perteneciendo a estas comunidades no se encuentran dentro de territorios étnicos. Por otra parte, resulta indispensable establecer un diálogo con esta población, que se puede generar mediante estas mesas, o promoviendo su participación en los Consejos Territoriales de Reincorporación, y demás Consejos y Mesas Departamentales donde se aborda la situación de las personas en proceso de reincorporación. De este modo, se pueden identificar los casos y situaciones que permitan posteriormente construir una estrategia de incidencia en términos de acceso a la oferta social del estado, y garantías de seguridad.

A nivel nacional, se ha avanzado en conversaciones para que se conforme la Mesa étnica en el Consejo Nacional de Reincorporación - CNR, sin embargo, aún no se ha avanzado en su consolidación y resulta urgente. Existe una resistencia a crear nuevas mesas técnicas en el CNR, esta entidad respondió que ya existe un programa, aunque no se tiene conocimiento de este, pero teniendo en cuenta que estas mesas técnicas permiten una coordinación importante con los diferentes

componentes, el trabajo de estos espacios resulta muy importante ya permitiría la transversalidad del enfoque, por lo que es necesario crear esta mesa étnica al interior de CNR. Por otra parte, el equipo encargado del tema étnico en la ARN no tiene un manual de funciones, y quienes se encargan del tema de reincorporación en particular no cuentan con los recursos para poder ejecutar acciones que redunde en la implementación del enfoque étnico.

La ARN informó que: *“Para la participación de organizaciones étnicas que no hagan parte de la MPC, CDDHHPI y ENCP, es importante resaltar que, en el marco del proceso de consulta previa del Programa Especial de Armonización indígena, la ARN concertó con la CDDHHPI, una Ruta Metodológica especial - excepcional, la cual fue protocolizada en agosto de 2020 con la MPC ampliada con CDDHHPI. Dicha ruta contempla en su segunda fase, la consulta previa, socialización y retroalimentación del Programa especial de Armonización en las comunidades indígenas, territorios y personas dónde se llevan a cabo los procesos de reincorporación y reintegración focalizando principalmente aquellos territorios donde hay mayor presencia de esta población, fase que se desarrollará en la presente vigencia (2021), y para la cual la ARN apropió los recursos acordados, los cuales ascendieron de \$1.383.435.962 para tal fin.”*⁴³⁹

Dentro de las observaciones presentadas por personas en proceso de reincorporación es necesario destacar la ausencia de un adecuado registro de personas en proceso de reincorporación pertenecientes a grupos étnicos. El Registro Nacional de Reincorporación no cuenta con información actualizada que permita conocer detalles sobre esta población. En este sentido, el ejercicio de caracterización que se pretende adelantar por parte de la ARN, se constituye en una oportunidad para contar con información sobre personas pertenecientes a grupos étnicos que se encuentren en proceso de reincorporación y sus necesidades particulares. Por otro lado, manifestaron que hay iniciativas colectivos mayoritariamente étnicas y pluriétnicas que han generado nuevas formas de organización y requieren de un acompañamiento particular para que puedan continuar sus procesos y para que el proceso de reincorporación les comprenda.

Por otro lado, el recrudecimiento del conflicto en los territorios ha ocasionado un agravamiento de las condiciones de seguridad propiciando una crisis alimentaria y humanitaria, como sucede en los casos de las comunidades Wiwa y Cogui, situación contribuye a incidir negativamente en los procesos de reincorporación. Se entiende que la reincorporación no se cumple de manera efectiva, siempre que los derechos de sus comunidades no están siendo garantizados. En este sentido, se debe garantizar una respuesta integral que atienda las necesidades de las comunidades.

⁴³⁹ Gobierno de Colombia – Paz con Legalidad Étnico – Junio 16 de 2021

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones:

- Se presentan problemas significativos de consolidación de cifras al respecto del número de personas pertenecientes a grupos étnicos que aparece en el Registro Nacional de Reincorporación (17,40%), pues no coincide con las de censos anteriores (30,2%). Además, las categorías propuestas para la identificación de las personas no comprenden ciertas identidades, por lo que es posible que haya un subregistro en esta cantidad. Según el censo, hay 3.003 personas pertenecientes a grupos étnicos en proceso de reincorporación, lo que equivalía al 17,40% del total, pero hoy se habla del 20%, lo que genera dudas sobre la fiabilidad de estas cifras. Adicionalmente, no se ha tenido en cuenta el proceso de autorreconocimiento de pertenencia étnica, pues hay información sobre, al menos, 62 personas que se auto reconocen como perteneciente a grupos étnicos, pero que no han sido incluidas en el registro⁴⁴⁰.
- Persisten problemas de identificación de algunas personas en proceso de reincorporación, por la dificultad en los trámites de cedulaación, lo que representa una barrera para el ejercicio de sus derechos. En varios casos no se han brindado las garantías para eliminar dicha barrera en la comunicación, por falta de traducción y por el uso de tecnicismos en las interlocuciones. Este tipo de problemas ha afectado especialmente a los pueblos indígenas.

Recomendaciones:

- I. Al Ministerio del Interior y a la Agencia para la Reincorporación y Normalización, determinar con claridad el número de personas en proceso de reincorporación que pertenecen a comunidades étnicas, para establecer acciones que garanticen el acceso a la oferta social del Estado, y medidas de protección que incorporen el enfoque de género.
- II. A la Unidad Nacional de Protección y al Ministerio del Interior, implementar los mecanismos que permitan fortalecer los sistemas de seguridad propios, a través del respaldo a las capacidades de las organizaciones étnicas reconocidas a nivel nacional e internacional, como la Guardia Indígena y la Guardia Cimarrona. Incorporar efectivamente la perspectiva étnica y cultural en los sistemas de seguridad y protección de dichas organizaciones.
- III. Al Ministerio del Interior, aplicar los criterios de perspectiva étnica para el planteamiento e implementación del Programa de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios.
- IV. A la Agencia para la Reincorporación y Normalización, implementar efectivamente el programa especial de armonización para la reincorporación de excombatientes pertenecientes a comunidades étnicas.

⁴⁴⁰ Información recopilada mediante entrevista a líder de reincorporación del componente Comunes.

- V. A la Unidad Nacional de Protección, activar los mecanismos necesarios para la implementación de las rutas de protección colectiva establecidas en el Decreto 2078 de 2017 y 660 de 2018, mediante los cuales se adoptó la ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal, y el programa integral de seguridad y protección para las comunidades y organizaciones en sus territorios, respectivamente.
- VI. A las alcaldías, gobernaciones, al Ministerio de Defensa y al Ministerio del Interior, cumplir las normas para la protección de las autoridades étnicas, sus comunidades y territorios, como lo establece la Directiva 002 de 2017 de la Procuraduría General de la Nación, a partir de los criterios establecidos en las siete disposiciones del enfoque étnico establecidas en el Punto 3 del Acuerdo de Paz para avanzar efectivamente en los resultados al respecto.

Solución al Problema de Drogas Ilícitas

Indicadores PMI

Este punto tiene 16 indicadores en el PMI, de estos 14 son objeto de seguimiento en este capítulo, en cuanto al cumplimiento de los indicadores del PMI, se señala lo siguiente:

- 10 (71.4%) indicadores tienen ficha técnica, 9 aprobadas y una por ingresar.
- 5 (35.7%) indicadores cuentan con reporte de avance en el SIPO con fecha de corte de marzo, abril y junio de 2021.
- De los 5 indicadores con avance, 3 (21.4%) cuentan con 100% de avance mientras que los otros 2 cuentan con 40% y 33.33% de avance.

Cuadro 5. Salvaguarda en materia de Solución al problema de drogas ilícitas

- Se garantizará la participación efectiva y consulta de las comunidades y organizaciones representativas de los pueblos étnicos en el diseño y ejecución del PNIS, incluyendo los planes de atención inmediata respecto de los Territorios de los pueblos étnicos. En cualquier caso, el PNIS respetará y protegerá los usos y consumos culturales de plantas tradicionales catalogadas como de uso ilícito. En ningún caso se impondrán unilateralmente políticas de uso sobre el territorio y los recursos naturales presentes en ello.

- En la priorización de los territorios se atenderá a las realidades de los territorios de pueblos étnicos, se tendrá en cuenta los territorios afectados por cultivos de uso ilícito de los pueblos étnicos en riesgo de exterminio físico y cultural o en riesgo de extinción, así como los territorios de los pueblos étnicos en situación de confinamiento o desplazamiento.

- El Programa de Desminado y Limpieza de las áreas del territorio nacional se desarrollará en concertación con los pueblos étnicos y sus organizaciones representativas. Se atenderá de manera prioritaria los casos del pueblo EMBERA ubicado en el municipio de Puerto Libertador en Córdoba e Ituango en Antioquia, los del pueblo JIW ubicado en el municipio de San José del Guaviare en Guaviare, el pueblo Nukak departamento del Guaviare, en los municipios de Mapiripán y Puerto Concordia en el Meta, así como en el municipio de Tumaco río Chagüí y el del pueblo Awá en el departamento de Nariño. También los casos de los Consejos Comunitarios Alto Mira y Frontera y río Chagüí y el municipio de Buenos Aires, vereda La Alsacia en el departamento del Cauca.

- Como un gesto de voluntad de paz, reparación y humanidad, el Gobierno Nacional, las FARC-EP y las organizaciones representativas de los pueblos étnicos se comprometen a desarrollar un programa de asentamiento, retorno, devolución y restitución de los territorios del pueblo indígena Nukak, el pueblo Emberá Katío del Alto San Jorge resguardo Cañaveral, así como del territorio del Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera y Curvaradó y Jiguamiandó.

Fuente: Capítulo Étnico del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera - Elaboración propia

La problemática de las drogas ilícitas ha sido un factor fundamental en las dinámicas del conflicto armado en el país. El cultivo, la producción y comercialización de la coca ha sido una fuente de financiación de grupos armados ilegales y de organizaciones criminales. La guerra contra las drogas ilícitas es fuente inminente de riesgo y amenaza para el goce efectivo de los derechos colectivos e individuales de los pueblos étnicos.

El bloque de derechos colectivos de los pueblos étnicos está pactado en la Constitución Política de 1991, la cual en el artículo séptimo establece como principio fundamental del Estado social de derecho, el reconocimiento y la protección de la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana. De allí se desprende el universo de referencia interpretativo contemplado en el ordenamiento jurídico nacional constitucional y legal que ha venido estableciendo estándares de protección normativos y jurisprudenciales, especialmente, la normativa relativa a la propiedad colectiva de la tierra, los mecanismos para la protección jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente contemplados en los decretos 2333 de 2014 y el 2154 de 1995, la Ley 70 de 1993 y su decreto reglamentario 1745 de 1995. La autodeterminación y gobierno propio de los pueblos étnicos hace parte integral del goce efectivo de sus derechos territoriales, su sistema de gobierno, justicia y dinámicas organizativas y culturales propias. Para los pueblos étnicos la integralidad territorial implica la complementariedad de las dimensiones culturales y espirituales que están en íntima relación con la ley de origen, derecho mayor y derecho propio.

En el punto 6.2.3. Salvaguardas y garantías. Literal d). En materia de solución del problema de drogas ilícitas. Dispone que se debe: (i) garantizar la participación efectiva y consulta previa de las

comunidades y organizaciones representativas de los pueblos étnicos en el diseño y ejecución de los PNIS, incluyendo los planes de atención inmediata respecto a los territorios de los pueblos étnicos. En cualquier caso, el PNIS respetará y protegerá los usos y consumos culturales de las plantas tradicionales catalogadas como de uso ilícito. En ningún caso se impondrán unilateralmente políticas de uso sobre el territorio y los recursos naturales presentes sobre ellos; (ii) en la priorización de los territorios se atenderá a las realidades de los territorios de los pueblos étnicos en riesgo de exterminio físico y cultural o en riesgo de extinción, así como los territorios de los pueblos étnicos en situación de confinamiento o desplazamiento; (iii) el Programa de Desminado y Limpieza de las áreas del territorio nacional se desarrollará en concertación con los pueblos étnicos y sus organizaciones representativas. Se atenderá de manera prioritaria los casos de los pueblos EMBERA ubicados en el municipio de Puerto Libertador en Córdoba e Ituango en Antioquia, los del pueblo JIW ubicado en el municipio de San José del Guaviare en Guaviare, el pueblo Nukak en el departamento de Guaviare, en los municipios de Mapiripán, y Puerto Concordia en el Meta, así como en el municipio de Tumaco río Chagüí y el del pueblo AWÁ en el departamento de Nariño. También los casos de los Consejos Comunitario Alto Mira y Frontera y río Chagüí y en el municipio de Buenos Aires, vereda la Alsacia en el Departamento del Cauca; y (iv) como un gesto de voluntad de paz, reparación y humanidad, el Gobierno Nacional, las FARC-EP y las organizaciones representativas de los pueblos étnicos se comprometen a desarrollar un programa de asentamiento, retorno, devolución y restitución de los territorios del pueblo indígena Nukak, el pueblo Embera Katío del Alto San Jorge Resguardo Cañaverál, así como los territorios del Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera y Curvaradó y Jiguamiandó.

Para solucionar el problema de las drogas ilícitas desde una perspectiva étnica, el cuarto punto del Acuerdo Final propone desarrollar el Programa Nacional Integral de Sustitución (PNIS) en los territorios étnicos y la creación de un enfoque diferencial étnico en el Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas, para esto los compromisos adoptados en el capítulo étnico del Acuerdo Final están dirigidos a: en primer lugar, *“garantizar la participación efectiva y consulta de las comunidades y organizaciones representativas de los pueblos étnicos en el diseño y ejecución del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos, incluyendo los Planes de Atención Inmediata (PAI) respecto a los territorios de los pueblos étnicos”*; en segundo lugar, la priorización de los territorios que *“atenderá las realidades de estos pueblos, tendrá en cuenta los territorios afectados por cultivos de uso ilícito de los pueblos étnicos en riesgo de exterminio físico y cultural o en riesgo de extinción, así como los territorios de los pueblos étnicos en situación de confinamiento y desplazamiento”*; tercero que *“el Programa de Desminado y Limpieza de las áreas del territorio nacional se desarrollará en concertación con los pueblos étnicos y sus organizaciones representativas”*; y por último un *“programa de asentamiento, retorno, devolución y restitución de los territorios del pueblo indígena Nukak, el pueblo Embera Katío del Alto San Jorge Resguardo*

Cañaverál, así como el territorio del Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera y Curvaradó y Jiguamiandó” (Acuerdo de Paz, 2016: 208).

A pesar de estas salvedades, el Programa PNIS no cuenta con un enfoque étnico y el Decreto Ley 896 de 2017 que creó el PNIS, y fue apenas hasta diciembre de 2020 que durante una sesión de la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas (MPC) se acordó una consulta con las comunidades indígenas para la ejecución del PNIS en sus territorios; sin embargo, el Gobierno manifestó su voluntad de implementar el programa en territorios que no han sido formalizados como resguardos, por lo que no se consultaría con las comunidades que habitan estos espacios (MPC, 2020 Comisión Étnica, 2021). Con corte al 30 de junio de 2021, la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) tiene formulado el documento de lineamientos que guía las modalidades de sustitución voluntaria con comunidades indígenas. Sin embargo, de acuerdo con los resultados de la última MPC desarrollada en el mes de marzo 2021, el documento de lineamientos no ha sido concertado. El obstáculo que impide la concertación es el requerimiento de garantías económicas solicitado por la MPC. Esto a pesar de que en el artículo 8 del Decreto Ley 896 también se contemplan planes de formalización territorial para quienes decidan sustituir cultivos con el fin de evitar la repetición de prácticas como el desplazamiento forzoso y los conflictos interétnicos por un mal proceso de adjudicación de tierras.

La Procuraduría considera que solamente en la zona de Alto Mira y Frontera en Tumaco se ha avanzado con los compromisos del PNIS de la mano del Consejo Comunitario (PGN, 2020 CONPA, 2020). De acuerdo con informe del Gobierno Nacional, la cifra de familias beneficiadas corresponde a 13.105. Sin embargo, es importante aclarar que entraron al programa como familias y no como sujeto colectivo, desatendiendo el principio de lo colectivo en lo étnico.

Con respecto al caso de la comunidad indígena Emberá Katío del resguardo Cañaverál y territorio ancestral del Alto San Jorge en los municipios de Montelíbano, Puerto Libertador y San José de Uré, en el departamento de Córdoba, conviene recordar el asesinato de su Gobernador en el año 2000 y el desplazamiento masivo de la población. La comunidad continúa afectada por varios factores vinculados y subyacentes al conflicto armado interno, como la siembra de minas antipersona y el control territorial que ejercen actores armados ilegales, que han obligado a la comunidad al confinamiento. Todo ello, sumado al recrudecimiento del conflicto armado en el departamento de Córdoba que ha ocasionado un nuevo desplazamiento masivo de las comunidades indígenas Zenú y Emberá de Córdoba desde abril de 2021⁴⁴¹

La Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, con corte a 31 de marzo de 2021, informó que de las 99.097 familias vinculadas entre 2017 y 2018 al PNIS, 13.105 pertenecen a comunidades

⁴⁴¹ Ver: <https://reliefweb.int/report/colombia/colombia-desplazamiento-masivo-y-confinamiento-de-comunidades-indigenas-del-alto-sin> Consultado el 21 de julio de 2021.

étnicas. De las cuales 2.794 son pertenecientes a pueblos indígenas, 1.910 tenían la condición de cultivadores, 45 no cultivadores y 839 recolectores. Igualmente informó que 1.838 de estas familias recibieron al menos un pago de asistencia alimentaria. Se desarrollaron 480 acciones de asistencia técnica integral e igual número de acciones en seguridad alimentaria. El monto de inversión ascendió a \$17.281.231.695.

Respecto a los pueblos NARP 8.710 eran cultivadores, 1.346 no cultivadores y 182 recolectores. En Asistencia Alimentaria Inmediata 9.068 han recibido al menos un pago de asistencia. En cuanto a las acciones de asistencia técnica integral se implementaron 4.756, y en Seguridad Alimentaria las acciones corresponden a 4.720. El monto de inversión ascendió a \$110.399.377.890. (Gobierno de Colombia, Paz con Legalidad Étnico, junio 16 de 2021).

El informe del CONPA 2020 reporta que no se ha avanzado en ninguna de las 8 metas propuestas y hay riesgo de regresividad en los derechos obtenidos. Las entidades encargadas de la supervisión de la aplicación del PNIS reportan que el Gobierno Nacional ha presentado demoras y trabas en la implementación del programa y argumentan falta de recursos para esta labor, a pesar de que la ONU, que supervisa este proceso, ha declarado reiteradamente que la erradicación forzosa representa un mayor gasto financiero, mientras que se ha demostrado que el programa ha sido efectivo en los territorios donde se ha implementado como se había acordado (CONPA 2020:31).

Esta problemática se agrava porque hay una discordancia entre la población étnica que firmó los acuerdos comunitarios, y la población que está inscrita y se beneficia del programa, lo que termina en la presentación de unos resultados en los indicadores de los compromisos en los que se presentan cifras alejadas de la realidad, pues se reporta un avance mayor al que en realidad se presenta en los territorios.

La Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio de Interior expidió la Resolución 001 de 2020, por la cual certificó no presencia de comunidades étnicas en los territorios en los cuales pretende adelantar el Programa de erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea con el herbicida glifosato – PECIG, en 104 municipios entre los cuales se encuentran territorios étnicos de posesión ancestral o en trámite de titulación o ampliación. Por este motivo, los Consejos Comunitarios y las organizaciones indígenas del Pacífico Nariñense presentaron una tutela por la vulneración al derecho de la consulta previa, libre e informada, de modo que el Tribunal Superior de Pasto, dándoles la razón, fallo en contra de la Resolución. No obstante, se solicitó la revisión de esta tutela a la Corte Constitucional además de las dos sentencias que ya se encuentran en revisión y que tratan el problema de los métodos de erradicación de cultivos ilícitos. (CINEP & CERAC, 2021: 61)

Los obstáculos para el desarrollo del programa parten de las limitaciones materiales de la población étnica para realizar la sustitución de cultivos, pues resulta más sencillo y lucrativo continuar

con los cultivos ilícitos que realizar el tránsito a cultivos legales. Esto lleva a otros problemas como lo son las “mulas humanas” que transportan los cultivos por el Bajo Atrato y el Darién, se reporta que hay miembros de comunidades étnicas realizando estas prácticas, de igual forma, algunos migrantes que usan el Darién para atravesar el continente, están involucrándose en estas actividades (Comisión Étnica, 2021). De igual forma, este programa ha generado conflictos comunitarios entre cultivadores y no cultivadores, comunidades originarias y colonos, entre otras tensiones que desarticulan y obstruyen el cumplimiento del PNIS mientras permiten que los grupos armados ejerzan presión sobre la población étnica para que sigan con los cultivos ilícitos. (CONPA, 2020: 32)

Por otra parte, también se deben implementar la atención a consumidores de sustancias psicoactivas, labor que está contemplada en el cuarto punto del Acuerdo Final. Para esto, en enero de 2021 el gobierno creó el Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Sustancias Psicoactivas, el cual establece 5 compromisos:

“Revisión y ajuste participativo de la política pública frente al consumo de drogas ilícitas.

Diseño y puesta en marcha de un Sistema Nacional de Atención al consumidor de drogas ilícitas.

Desarrollo de capacidades y apoyo para la implementación de planes de acción participativos con enfoque territorial y poblacional.

Evaluación y seguimiento de las acciones que se adelanten en materia de consumo.

Generación de conocimiento en materia de consumo de drogas ilícitas” (Comisión Étnica, 2021:40).

Las metas establecidas para la consulta previa y la participación en la Política Nacional de Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas no han presentado grandes avances, pues se ha informado que no hay claridad sobre los procesos para la consulta previa y se ha generado una implementación desigual entre comunidades indígenas y afro, donde las primeras ya han adelantado procesos de consulta para la construcción de esta política (Ministerio de Salud, febrero 2020 CONPA, 2020). Sumado a lo anterior, en los pueblos indígenas hay una tendencia a la reducción de los cultivos de coca en sus territorios, de modo que se reportaron 21 resguardos menos que en 2018, mientras que en las comunidades afrocolombianas se mantiene la tendencia en la que 7 Consejos Comunitarios son los más afectados por los cultivos de coca (UNODC, 2020: 37-38 Informe Secretaría Técnica 2021)

Es necesario mencionar que el punto 4 del AF incluye dos metas que hacen referencia al tratamiento penal de los pequeños cultivadores que requiere de la articulación de los sistemas de justicia ordinaria, la justicia especial para la paz y el sistema de justicia propia. El avance de este

proceso está pendiente debido a una reforma normativa que se está esperando desde el 2017, de modo que quienes se han sometido al PNIS están en una situación poco clara respecto a su tratamiento jurídico, el cual debe tener un tratamiento diferenciado y ser consultado con los pueblos étnicos (STCIV, 2019: 22 CONPA, 2020).

El informe KROC del 2020 señala que *“la inclusión del enfoque étnico en el PNIS requiere la concertación de una ruta étnica como herramienta de acción afirmativa que reconozca el carácter colectivo del programa para comunidades indígenas y afrodescendientes, así como los usos y consumos culturales de plantas tradicionales catalogadas como de uso ilícito. Además, este enfoque debería generar mecanismos de sustitución alternativos para los pueblos étnicos que no han sido incluidos en el PNIS y que han manifestado su interés de avanzar en la sustitución voluntaria”* (CPEC, 2019 En KROC, 2020:33). En el capítulo étnico se incluye una salvaguarda sobre los usos y consumos de plantas tradicionales, así mismo, se expresó en el encuentro de la Comisión Étnica, las preocupaciones sobre la normatividad de regulación del cannabis porque desconoce el papel de las comunidades étnicas en el cultivo de cannabis de forma legal y la competencia desigual con multinacionales (Comisión Étnica, 2021).

Dentro de las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional se dispuso la formulación del Modelo Alternativo con Enfoque Étnico, con el cual se establece una línea de tiempo que define los aspectos relacionados con las fases de formulación e implementación de esta estrategia.

Tabla 82. Modelo Alternativo con Enfoque Étnico Línea de Tiempo

Formulación				Implementación						
Mes 1 al Mes 3		Mes 4 al Mes 9		+ meses de implementación						
Voluntad de sustitución por parte de comunidades y entes territoriales	manifestación expresa de la voluntad de sustituir	Gestión de disponibilidad presupuestal ante fuentes de financiación	Monitoreo 1: Acciones para la definición de la línea de base	Implementación de la Estrategia: Asistencia inmediata Seguridad Alimentaria Proyecto productivo y Comercialización Asistencia técnica integral transversal Monitoreo 3						
Identificar actores que apoyen la estrategia	Jornada de identificación de iniciativas productivas	Cierre financiero del proyecto	Levantamiento del cultivo ilícito							
Precisar compromiso con entes territorial	Diseño y formulación detallada del proyecto (presupuesto, flujo de caja, plan operativo)	Firma de Acuerdo Étnico de Sustitución	Monitoreo 2: verificación e informe							
Socialización del HAM con las autoridades y sus asambleas		Gestión y suscripción de convenio entre las partes aportantes	Proceso de contratación de operadores							
Conformación equipo técnico entidades aportantes del proyecto										
Identificación y concesión de aliados comerciales										
* Cumplimiento de tiempos condicionado a las prácticas organizativas y a los espacios de toma de decisión de las comunidades étnicas				<table border="1"> <tr> <td>■</td> <td>Hecho</td> </tr> <tr> <td>■</td> <td>En desarrollo</td> </tr> <tr> <td>■</td> <td>Por iniciar</td> </tr> </table>	■	Hecho	■	En desarrollo	■	Por iniciar
■	Hecho									
■	En desarrollo									
■	Por iniciar									

Fuente: Gobierno de Colombia – Paz con legalidad Étnico, junio 16 de 2021

En cuanto al desminado de Minas Antipersona (MAP) y de Municiones Sin Explotar (MUSE) en los territorios étnicos, durante 2020 se han reportado al menos 9 víctimas de las MAP pertenecientes a comunidades étnicas, y al menos 2000 indígenas han sido confinados forzosamente por la siembra de MAP/MUSE en sus territorios (El Espectador, 2021 Informe Secretaría Técnica 2021). De igual forma, en los pueblos étnicos se han declarado la emergencia humanitaria ante el aumento de la presencia de MAP y MUSE en sus territorios. Se tiene planteado en el PND 2020-2022 proyectos para la prevención de accidentes por MAP y MUSE por medio de la educación en el riesgo por minas antipersona en los territorios de comunidades afro, raizales y palenqueras, así como planes para ejecutar el desminado humanitario en los territorios colectivos.

Es importante referirnos al caso del Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera, en el que los hechos victimizantes ocurridos están relacionados con los procesos de erradicación forzada y la implementación del PNIS, pero tal situación se agudizó, entre otros factores, porque no se dio cumplimiento al proceso de restitución de derechos territoriales, en el marco del decreto ley 4635 de 2011, competencia de la Unidad de Restitución de Tierras. Tampoco se ha dado el proceso de saneamiento por parte de la Agencia Nacional de Tierras. Sin resolver estas cuestiones, la implementación del mecanismo alternativo posiblemente tienda a exacerbar los conflictos territoriales en las zonas con presencia de cultivos de uso ilícito.

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones:

- El PNIS no ha contado con un enfoque diferencial étnico, y se limitó el ingreso de nuevas familias y territorios colectivos al Programa de manera muy temprana, con ocasión de las limitaciones de techo presupuestal. Aunque se encuentra el modelo de sustitución de “Sustitución con legalidad”, aún no se han concretado alternativas de sustitución por fuera del PNIS. Esta situación dejó a las poblaciones étnicas, asentadas en territorios con presencia de cultivos de coca, en una compleja situación, que se agudizó con la puesta en marcha de la erradicación forzada, de tal modo que las comunidades quedaron sin su sustento y con la frustración de la expectativa de sustitución planteada y no cumplida (CONPA 2021).
- La Procuraduría alerta sobre los efectos adversos derivados de la débil y desarticulada implementación de los PNIS. En particular, la falta de presencia y gestión institucional efectiva en los territorios, la falta de enfoque diferencial étnico y de medidas de protección para los beneficiarios ha derivado en riesgos para su vida, libertad e integridad física y cultural. Además, se ha producido un traslado desmedido de responsabilidades del programa hacia las comunidades, lo que hace que algunas de ellas perciban las acciones derivadas del programa PNIS como una “acción con daño” (CONPA, 2021).

Recomendaciones:

- I. A la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, al Ministerio de Justicia y a la Consejería para la Estabilización y Consolidación, implementar del PNIS y el PISDA en los territorios de los pueblos indígenas y afrocolombianos, con la participación efectiva y consulta de las comunidades y organizaciones representativas de los pueblos étnicos, y brindar alternativas de sustitución sostenibles acorde con las salvaguardas establecidas en el Acuerdo de Paz.
- II. Al Ministerio del Interior, garantizar el derecho fundamental a la consulta previa de la implementación del mecanismo alternativo cuando se trate de territorios de los pueblos y comunidades étnicas, y concertar las rutas metodológicas para la construcción de los instrumentos, planes, programas y proyectos de implementación de los programas de sustitución derivados del Acuerdo Final.
- III. A la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, al Ministerio de Justicia y a la Consejería para la Estabilización y Consolidación, coordinar y articular las estrategias contra los cultivos de uso ilícito, como la erradicación forzada y el PNIS, para evitar la exacerbación de los conflictos sociales en el territorio que ponen en riesgo tanto a las comunidades que habitan en zonas con presencia de cultivos de coca, y los logros alcanzados en la transformación integral de las condiciones de vida en las zonas más afectadas por el conflicto.

- IV. Al Ministerio de Defensa Nacional, avanzar en el desmantelamiento de las organizaciones criminales y sus redes de apoyo, incluido el paramilitarismo y los grupos pos-desmovilización, que representan la mayor amenaza a la implementación del PNIS.
- V. A la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos, al Ministerio de Salud y Protección Social, y al Ministerio de Justicia y del Derecho, avanzar en el cumplimiento de los indicadores étnicos en materia de solución al problema de drogas ilícitas dentro del PMI, como garantía de la transversalización del Capítulo Étnico del Acuerdo.

Acuerdo Sobre las Víctimas del Conflicto: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición

Indicadores PMI

Este punto tiene 13 indicadores en el PMI, de estos 4 son objeto de seguimiento en este capítulo, en cuanto al cumplimiento de los indicadores del PMI, se señala lo siguiente:

- Los 4 (100%) indicadores tienen ficha técnica aprobada.
- 1 (25%) indicador cuenta con reporte de avance del 100% en el SIPO con fecha de corte de diciembre de 2020.
- 3 (75%) indicadores no cuentan con avance reportado en el SIPO con fecha de corte de mayo de 2021.

Cuadro 6. Salvaguarda en materia de Víctimas

En materia de víctimas del conflicto: “Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición”

- *El diseño y ejecución del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición respetará el ejercicio de las funciones jurisdiccionales de las autoridades tradicionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con los estándares nacionales e internacionales vigentes.*
- *En el diseño de los diferentes mecanismos judiciales y extrajudiciales acordados respecto a los pueblos étnicos se incorporará la perspectiva étnica y cultural. Se respetará y garantizará el derecho a la participación y consulta en la definición de estos mecanismos, cuando corresponda.*
- *En el marco de la implementación de la Jurisdicción Especial para la Paz se crearán mecanismos para la articulación y coordinación con la Jurisdicción Especial Indígena según el*

mandato del artículo 246 de la Constitución y cuando corresponda, con las autoridades ancestrales afrocolombianas.

- *Se concertará con las organizaciones representativas de los pueblos étnicos un programa especial de armonización para la reincorporación de los desvinculados pertenecientes a dichos Pueblos, que opten por regresar a sus comunidades, para garantizar el restablecimiento de la armonía territorial. Se concertará una estrategia pedagógica y comunicativa de difusión de los principios de no discriminación racial y étnica de las mujeres, jóvenes y niñas desvinculadas del conflicto.*

Fuente: Capítulo Étnico del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera - Elaboración propia

Se anunció al país durante el desarrollo de las negociaciones de paz entre el Gobierno Nacional y las FARC – EP, que las víctimas eran el centro del acuerdo, es así como las partes reconocieron *“que los pueblos étnicos han sufrido condiciones históricas de injusticia, producto del colonialismo, la esclavización, la exclusión y el haber sido desposeídos de sus tierras, territorios y recursos; que además han sido afectados gravemente por el conflicto armado interno”* (Gobierno Nacional, 2017). La Corte Constitucional ya había establecido que el conflicto armado ha ocasionado daño desproporcionado a los pueblos étnicos al punto del inminente riesgo de su extinción física y cultural (Corte Constitucional Colombiana, 2009), siendo resultado de este pronunciamiento la expedición de los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011⁴⁴².

El Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz recoge lo que ha ordenado la Corte Constitucional y la legislación contenida en los Decretos Ley para víctimas étnicas, en donde se han establecido mandatos taxativos a las entidades de Gobierno Nacional y Territorial. Luego de años de seguimiento al cumplimiento de estos instrumentos, se observa un importante rezago en la materialización de los derechos de las víctimas étnicas.

Tras años de recopilación y sistematización de información de diversas fuentes, el Observatorio de Memoria y Conflicto, entregó a la Jurisdicción Especial para la Paz, datos reveladores y escalofriantes de la desproporción con la que el conflicto ha impactado a los pueblos étnicos; a su vez, el Registro Único de Víctimas reporta 1.688.726 personas pertenecientes a pueblos étnicos como víctimas, la situación de crisis humanitaria en los territorios étnicos se ha recrudecido en el contexto de la pandemia, caracterizándose por la operación de diversos grupos armados que han generado varios focos regionales de confrontación armada, la lucha por el control de territorios estratégicos

⁴⁴² *Que establecen las medidas de atención y reparación a las víctimas individuales y colectivas, pertenecientes a grupos étnicos: Decreto Ley 4633 de 2011 para Pueblos Indígenas, Decreto Ley 4634 para el Pueblo Rrom o Gitano y Decreto Ley 4635 de 2011 para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Decretos con Fuerza de Ley expedidos mediante procesos de consulta previa adelantados por medio de facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República por medio del artículo 205 de la Ley 1448 de 2011.*

para la explotación de recursos naturales (maderas, minería ilegal), el narcotráfico (áreas de cultivo de uso ilícito, la existencia de corredores para el tráfico y vinculación de la población a las dinámicas de esta economía) y el despojo de tierras. Las poblaciones han sido afectadas por hechos victimizantes como desplazamientos forzados, confinamientos, amenazas generalizadas, desconocimiento de las autoridades étnicas, asesinatos selectivos y violencia contra las mujeres.

Pese a la gravedad de lo anterior, en el proceso de recopilación de la información para este informe, se pudo establecer que las víctimas fueron en teoría el centro del Acuerdo Final con las FARC-EP. Sin embargo, la realidad ha mostrado que los informes institucionales presentan insuficiencia en el reporte de acciones con respecto a las medidas de Reparación Integral para la Construcción de la Paz, frente a las cuales se concertaron 13 indicadores alusivos a las medidas de reparación colectiva y retornos de grupos étnicos.

Debemos observar que las bases de datos de la UARIV son confusas y requieren de manera urgente un ajuste en temas de calidad y confiabilidad, pues no son claras las variables y no es posible tener datos certeros. Según información entregada por la UARIV, en la Ruta de Reparación Colectiva se desarrollaron acciones afirmativas dentro de las medidas de atención y asistencia:

Tabla 83. Ruta de Reparación Colectiva

503 sujetos de Reparación Colectiva (SRC) incluidos en el Registro único de Víctimas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 46 planes para la implementación de medidas colectivas de reparación han sido consultados o concertados ▪ Se han identificado y atendido 22 Sujetos de Reparación Colectiva étnicos en territorios PDET, que cuentan con planes de reparación colectiva concertados o consultados ▪ 32 sujetos colectivos étnicos fueron indemnizados en el marco del proceso de reparación colectiva, a marzo de 2021 ▪ 188.614 familias étnicas se encuentran adelantando procesos de restitución de tierras y/o protección preventiva sobre sus territorios colectivos, de las cuales 102.497 se encuentran ubicadas en los 170 municipios PDET ▪ 125 demandas de restitución étnica han sido radicadas ante los Jueces Civiles Especializados en Restitución de Tierras, con ellas se busca proteger los derechos de 54.134 familias étnicas sobre un total de 3.132.342 hectáreas. 90 de estas demandas corresponden a territorios ubicados en los municipios priorizados en los 170 municipios PDET
Acciones afirmativas y estructurales en las medidas de atención, asistencia y reparación colectiva	

Fuente: Gobierno de Colombia – Paz con Legalidad Étnico – Junio 16 de 2021

Sin embargo, la información reportada por la UARIV no da cuenta de la población priorizada en el marco del Acuerdo y corresponde a gestiones realizadas por esta entidad en el periodo

comprendido entre 2011 y 2021 sin que estas acciones respondan específicamente al cumplimiento de lo establecido en el Acuerdo de Paz.

En materia de retornos y reubicaciones, en el Punto 1 del Acuerdo de Paz se resalta el propósito del Gobierno Nacional y de las FARC-EP para garantizar “*el retorno voluntario de mujeres y hombres en situación de desplazamiento*” (Mesa de Conversaciones, 2016)⁴⁴³, mientras que en el punto 5 se establece que se implementaran unas medidas para poner en marcha programas específicos de retorno y reubicaciones, las cuales deben tener en cuenta los siguientes elementos: ⁴⁴⁴i) La priorización de los planes de retornos y reubicación en las zonas PDET; ii)⁴⁴⁵; iii) la implementación de medidas para garantizar los derechos a la vida e integridad personas; y, iv) el fortalecimiento de las funciones de protección y promoción de los derechos humanos.

Pese a lo anterior, transcurridos 10 años de los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011 y a casi cinco de haberse firmado el Acuerdo de Paz, no existe un protocolo de retornos y reubicaciones en concordancia con los derechos de las comunidades y pueblos étnicos.

A la fecha de corte de este informe, se registran 228 comunidades y pueblos étnicos con plan de retorno y reubicación formulado en todo el país, el 29% de éstas (66) se encuentra en jurisdicción de 33 municipios PDET.⁴⁴⁶

En el presente aparte abordaremos los dos indicadores étnicos del PMI relacionados con Retornos y reubicaciones de población desplazada y víctimas en el exterior que incluye el PMI: “*El Porcentaje de planes de retorno o reubicación concertados e implementados de manera efectiva en condiciones de dignidad, voluntariedad y seguridad* (E.E.5) y “*Programa de asentamiento retorno, devolución y restitución acordado e implementado con los territorios y pueblos étnicos priorizados en el literal d del punto 6.2.3 del acuerdo de paz en cada pueblo y territorio*” (E.E.13).

Respecto al primero, sus metas están establecidas solo hasta 2021, no tiene reporte cuantitativo de 2020 en SIPO, ni registra porcentaje de avance. En el reporte cualitativo se menciona que en el año 2020 se registraron dos solicitudes de retorno o reubicación de comunidades étnicas, el cabildo indígena Zenú (Barranquilla) y la comunidad Wounaan (Yumbo), cuyos planes no lograron ser concertados debido a la emergencia por el COVID. Igualmente, al referirse a implementación de los

443 AFP: Punto 1: “1.1.7. Restitución: el Gobierno Nacional y las FARC-EP comparten el propósito de que se reviertan los efectos del conflicto, que se restituyan a las víctimas del despojo y del desplazamiento forzado y a las comunidades sus derechos sobre la tierra, y que se produzca el retorno voluntario de mujeres y hombres en situación de desplazamiento. Para ello se pondrán en marcha las medidas acordadas en el Punto 5 “Víctimas”.”

444 1. Identificación de territorios, 2. coordinación interinstitucional, 3. seguridad en los territorios para el retorno y, 4. Fortalecimiento de los defensores comunitarios.

445 “En particular los PDET, los planes de vivienda rural y aguas, las medidas de generación de acceso a tierras, generación de ingresos, fomento a la economía campesina y los programas de limpieza y descontaminación del territorio de MAP, AEI y MUSE o REG, así como con los procesos de restitución de tierras” AFP (P. 183).

446 Rta. UARIV Rad. No. 202172011847951 del 06/05/21 y Rad. No. 202172011545981 del 30/04/21.

planes, reporta avances en el plan de retorno de la comunidad Jiw del Resguardo Naexal Lajt (Mapiripan)⁴⁴⁷. Así las cosas, la Procuraduría reitera lo manifestado en el Segundo Informe en el que se señaló que las acciones reportadas no corresponden con la descripción del indicador, pues este hace referencia a PRyR concertados e implementados de manera efectiva en condiciones de dignidad, voluntariedad y seguridad sobre el número de solicitudes de retorno y reubicación.

No es claro para la Procuraduría sobre qué denominador se está calculando el porcentaje de cumplimiento de este indicador de 2017 a 2019 pues, de acuerdo con lo reportado por la UARIV, 127 comunidades étnicas han solicitado retorno o reubicación desde el año 2017, de las cuales 30 se encuentran en subregiones PDET⁴⁴⁸.

En el entendido que la formulación de un plan de retorno no implica necesariamente el acceso a planes, programas y proyectos que conducen efectivamente a la superación de las afectaciones del conflicto y, que la etapa administrativa es tan sólo un paso en el proceso de restablecimiento del derecho al territorio de las comunidades étnicas es necesario que se revisen las fuentes de la fórmula de cálculo para que el avance que se reporta sea acorde a los propósitos del Acuerdo Final.

En cuanto al indicador E.E.13, que tiene vigencia hasta 2021, tampoco tiene reporte cuantitativo ni % de avance en 2020. En el avance cualitativo se reportan gestiones con 3 de las 5 comunidades priorizadas en el punto 6.2.3: Jiguamiandó, Cuvaradó y Nükak⁴⁴⁹. Sin embargo, no es claro cuántas son las acciones que se registran en el denominador de la fórmula de cálculo para determinar los porcentajes de avance reportados en los años 2018 y 2019, de 88% y 63% respectivamente.

La Procuraduría considera que las fuentes para la medición de este indicador no corresponden con el producto, pues estas son acciones relacionadas con la formulación del plan de retorno y de la etapa administrativa de la restitución de tierras⁴⁵⁰, pero no son en sí mismas un “Programa de asentamiento retorno, devolución y restitución acordado e implementado con los territorios y pueblos étnicos”.

⁴⁴⁷ “se ha adelantado la asistencia técnica al ente territorial para la formulación y presentación del proyecto para la construcción de 228 alojamientos temporales y se realizó la certificación de los diseños con la comunidad.” En: <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/Dwzme6s8Fg3e7K1qYcbA>. Consultado el 25/06/21.

⁴⁴⁸ Rta. UARIV Rad. No. 202172011847951 del 06/05/21

⁴⁴⁹ Las otras dos son: Pueblo Embera Katío del Alto San Jorge Resguardo Cañaveral, Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera

⁴⁵⁰ La medición “involucra principalmente dos procesos, el primero de ellos contenido en acciones de retorno y asentamiento implementadas con los pueblos étnicos. Acciones que son desarrolladas por parte de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, y que se presentan en términos de la formulación del plan de retornos.

El segundo proceso que se medirá en el marco del presente indicador es el de restitución y devolución, entendiendo esta como la realización de los derechos de propiedad sobre las tierras y territorios despojados o abandonados forzosamente a través de la realización de medidas para el restablecimiento de la situación anterior a las violaciones contempladas en la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2019. De conformidad con lo establecido en dicha Ley, el procedimiento mediante el cual una víctima de despojo o abandono forzado solicita el restablecimiento de sus derechos, está compuesta por dos fases: una administrativa, que está a cargo de la Unidad de Restitución de Tierras; y otra judicial, a cargo de los jueces o magistrados especializados en la materia, creados por la normativa para conocer exclusivamente de este proceso.” <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/XBkmO6ssPAqYcbAAvAbcYqcg>. Consultado el 25/06/21.

En cuanto a los cuatro elementos que deben incluir las medidas para garantizar los procesos de retornos⁴⁵¹, en la sección de retornos y reubicaciones, del aparte de medidas de reparación integral, se encuentran las observaciones de la Procuraduría respecto a cada una de estas. En términos generales, aún no se observan avances significativos en el cumplimiento de acciones de los planes de retorno y reubicación en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz.

Tan sólo el 5.6% del universo de las acciones de los planes de retorno y reubicación en territorio PDET (5.811) cruza con iniciativas de los PATR. Se requiere identificar de éstas, cuántas corresponden a planes de comunidades y pueblos étnicos. Tan sólo 4 de los 33 municipios PDET que tienen en sus jurisdicciones comunidades étnicas con PRyR formulados, incluyeron en la plataforma SIGO programas dirigidos a la atención de procesos de retorno y reubicación, sin embargo, se desconoce si estos contemplan atención específica y diferencial para dichas comunidades.

Según el informe Kroc, de las 10 disposiciones del enfoque transversal étnico acordadas en el punto 5 del Acuerdo Final, el 10% no ha iniciado, el 70% están en un avance mínimo y el 20% tienen una implementación completa (KROC, 2020: 22). A pesar de esto, es el punto del acuerdo que presenta mayor avance en la implementación.

Al igual que en los puntos anteriores, este punto contiene cuatro salvaguardas en el capítulo étnico que hacen referencia a las víctimas. La primer salvaguarda menciona el respeto por el derecho a la participación y consulta en la definición y diseño de los diferentes mecanismos judiciales y extrajudiciales para garantizar la incorporación de la perspectiva étnica y cultural; la segunda es el respeto por el ejercicio de las funciones jurisdiccionales de las autoridades tradicionales; la tercera sobre la articulación de los sistemas propios de justicia con la Jurisdicción Especial para la Paz; y la cuarta que es el retorno y la reparación priorizada del pueblo Nukak, el pueblo Emberá Katío y los consejos comunitarios del Alto Mira y Frontera y de Curvaradó y Jiguamiandó.

Se plantearon 8 metas que están relacionadas con la implementación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), al cual pertenece la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV), la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD). Sobre estos, la Secretaría Técnica de Verificación del Acuerdo de Paz solicita que se amplíe la presencia en los territorios por parte de la JEP, la CEV y la UBPD, además de garantizar la socialización con las comunidades étnicas del trabajo y la información recopilada a partir del trabajo con los pueblos y en sus territorios. En esta vía, en agosto de 2019, las entidades del

⁴⁵¹ i) La priorización de los planes de retornos y reubicación en las zonas PDET; ii) su articulación con distintos planes y proyectos⁴⁵¹; iii) la implementación de medidas para garantizar los derechos a la vida e integridad personas; y, iv) el fortalecimiento de las funciones de protección y promoción de los DD.HH del Programa de Defensores Comunitarios para su acompañamiento efectivo.

SIVJRNR entregaron un documento que compila los protocolos de diálogo intercultural y de coordinación interjurisdiccional con estos pueblos (JEP, 2019, 154).

Las entidades que conforman el SIVJRNR han cumplido con la primer salvaguarda en la medida en que han establecido protocolos especiales con enfoque étnico para su funcionamiento y han garantizado la participación de las comunidades étnicas por medio de la implementación de la consulta previa, la contratación de funcionarios y directivos provenientes de pueblos étnicos y las comisiones de trabajo especializados en la promoción de los derechos especiales de las comunidades étnicas (Comisión Étnica, 2020, p. 41). Además, a pesar de la subfinanciación de este sistema, las entidades de este tienen recursos específicos destinados a la implementación del enfoque étnico, a la vez que se tiene en cuenta la afectación diferencial en los casos priorizados por la JEP. De los 7 macro casos abiertos por la JEP, 3 tienen un enfoque para priorizar territorios étnicos: i) Caso 02: prioriza la situación territorial de Ricaurte, Tumaco y Barbacoas (Nariño), ii) Caso 04: prioriza la situación territorial de la región de Urabá, iii) Caso 05: prioriza situación territorial en la región del norte del Cauca y el sur del Valle del Cauca

Asimismo, cabe resaltar que, en los otros casos priorizados por la JEP, se ha tenido en cuenta la afectación desde la perspectiva étnica. No obstante, en el seguimiento que realiza la Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos se ha podido establecer la escasa participación de estos pueblos en el marco de Jurisdicción Especial para la Paz, lo cual generó la necesidad de construir una estrategia que permita fortalecer la presentación de observaciones por parte de las víctimas étnicas en la Jurisdicción.

Como un primer paso se realizó un proceso de identificación de las razones que han impedido que los pueblos étnicos acudan al SIVJRNR. Los liderazgos étnicos identificaron las siguientes dificultades: i) el recrudecimiento del conflicto en el territorio dificulta la participación en estos escenarios, ii) las limitaciones de financiación para generar los espacios, iii) la necesidad de realización de pedagogía y capacitaciones para la comprensión y asimilación del sistema, iv) dificultad para la materialización de los protocolos, v) la percepción de las organizaciones y los pueblos étnicos en que se le generen falsas expectativas, vi) necesidad de fortalecimiento de los procesos organizativos y de armonización de la jurisdicción especial indígena y la JEP, vii) necesidad de una visión integral del concepto de paz en los pueblos, más allá del concepto institucional.

Por otra parte, se destacan tres aspectos importantes de la Comisión de la Verdad que buscan transversalizar el enfoque étnico en el desarrollo de su mandato: i) la creación de la dirección de pueblos étnicos para garantizar la participación, ii) La aprobación de una metodología con enfoque étnico contra el racismo y la intolerancia que es transversal con los objetivos de la comisión, además de un protocolo con autoridades étnicas para reconocer las estructuras de gobierno propio, iii) un capítulo destinado a pueblos étnicos en el informe final.

La implementación de los Mecanismos Especiales de Consulta (MEC) establecidos en la construcción de los PDET fueron determinantes como espacios de participación, pues se plantearon 116 rutas de participación con la presencia de 715 cabildos indígenas y 517 consejos comunitarios (CPEC, 2020: 40 26). Sin embargo, la no aprobación de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CTEP) ha impedido *“garantizar la inclusión de candidatos de los pueblos étnicos en las listas de las Circunscripciones Territoriales cuando éstas coincidan con sus territorios”* (OACP, 2017 33 en KROC, 2020: 25).

Por su parte, la UBPD recibió a diciembre de 2020, 9.482 solicitudes de búsqueda, 47 informes de organizaciones de la sociedad civil y 258 aportes voluntarios de información (Secretaría Técnica, 2021: 71). También ha posibilitado el reencuentro de 3 personas dadas por desaparecidas, la entrega de 97 cuerpos y ha apoyado la identificación de 25.000 cuerpos (Congreso de la República de Colombia, 2021: 27). Este organismo se vio especialmente afectado por la pandemia debido a que depende principalmente del trabajo presencial.

La CEV creó la Dirección de Pueblos Étnicos a través de un diálogo en la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos indígenas (MPC) que tiene como función la de coordinar acciones institucionales con los pueblos étnicos. Además, cuenta con 22 Casas de la Verdad que promueven la participación de comunidades étnicas. Según la comisión *“se adelantaron 29 procesos de pedagogía y diálogo con los pueblos étnicos para el esclarecimiento de la verdad, los cuales contaron con un total de 203 colectivos y 774 participantes”* (CEV, 2019: 29 142) y se construyeron 10 guías metodológicas para la recolección de testimonios con enfoque étnico (CEV, 2019: 22 143).

Por otro lado, en cuanto a la segunda y tercera salvaguarda, sobre el respeto por el ejercicio de las funciones jurisdiccionales de las autoridades tradicionales y la articulación de los sistemas propios de justicia con la JEP, se aprobó un procedimiento en la Sala de Amnistía e Indulto que permite que se establezca a qué organismo compete la comparecencia de una persona indígena, si a la JEP o a la justicia propia del pueblo indígena.

Se resalta nuevamente que el proceso para acceder al programa de reparación colectiva presenta demoras por la ineficiencia en cuanto a la inscripción para poder hacer efectiva la participación de las comunidades en el mismo. Se reporta que las comunidades necesitan diligenciar hasta 27 formatos para acceder al programa, de modo que en promedio tardan de 2 a 3 años en poder hacer parte del proceso (Monroy, 2021 Comisión Étnica, 2021). Por todos esto, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Ley Étnicos 4633, 4634 y 4635 expresa su preocupación por el mínimo avance en la reparación colectiva, y la Procuraduría reitera el llamado de atención que ha realizado tanto esta Comisión como diferentes organizaciones étnicas referente al carácter inconstitucional, ilegal y regresiva que representa la Resolución 3143 de 2018 *“Por la cual se adopta*

el modelo operativo de Reparación Colectiva de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas”.

En el PND 2020-2022 se contempla la articulación entre la URT y el Ministerio de Salud para concertar procesos de reparación colectiva en cuanto a la reparación de derechos territoriales y la atención psicosocial a las víctimas (ENCP, 2018: 96). En el indicador de atención psicosocial con pertinencia cultural y perspectiva de mujer, familia y generación no se presentan avances significativos, por el contrario, el Ministerio de Salud reportó que no tiene la capacidad para satisfacer la demanda de sus servicios. Esto preocupa a las comunidades porque el seguimiento de la implementación del programa no se está realizando de la mano de las necesidades que presentan las comunidades, sino a partir de las metas establecidas que, además, no pueden ser monitoreadas correctamente porque los sistemas de información del Ministerio de Salud no tienen información desagregada que permita el cruce de datos para el análisis contextual de los casos, sumado a que el número de casos y víctimas siempre está en aumento.

Finalmente, para garantizar los derechos de la población étnica y la promoción de los derechos humanos desde el enfoque étnico, se está construyendo el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos, acordado para 2018, y se creó la Comisión Asesora de Paz y Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo. (STCIV, 2019: 28; Defensoría del Pueblo, 2019 CONPA, 2020). Así mismo, se incluyeron acuerdos en el PND 2020-2022 para el fortalecimiento del Observatorio contra la Discriminación Racial del Ministerio del Interior, la formulación del Plan Nacional de Acción en DDHH con las comunidades negras, el fortalecimiento de la subcomisión de DDHH de la consultiva de Alto Nivel de las comunidades afro, el desarrollo de un programa de formación no formal en DDHH y DIH para comunidades negras, y la creación de una estrategia de prevención con enfoque diferencial para comunidades afro (CONPA 2020; 37). Finalmente, se incluye la creación del Sistema Nacional de las Mujeres para promover los derechos humanos de la mujer y el enfoque de género y étnico para mujeres (STCIV, 2019: 16 CONPA, 2020).

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones:

- Aunque se reportan avances del 100% y del 63% en las metas de los indicadores E.E.5 y E.E.13, respectivamente, para la Procuraduría no es claro cómo se están estableciendo dichos avances, pues no es posible determinar los denominadores de sus fórmulas de cálculo.
- Las acciones reportadas para la medición de los indicadores E.E.5 y E.E.13 no permiten identificar avances en el cumplimiento de los propósitos del Acuerdo, ni de lo establecido en los Decretos Ley para el acompañamiento a procesos de retorno o reubicación, pues no implican el acceso a planes, programas y proyectos que conduzcan efectivamente a la

superación de las afectaciones del conflicto en comunidades y pueblos étnicos víctimas de desplazamiento forzado.

- Es preocupante el rezago en materia de reparación colectiva, al igual que el desconocimiento del marco normativo previsto para la atención y la reparación de los grupos étnicos, como los Decretos Ley 4633, 4634, 4635.
- Las adecuaciones institucionales, como la Resolución 3143 de 2018, que modifica el modelo de reparación sin la participación de los pueblos y comunidades étnicas, van en contravía de las disposiciones del Convenio 169 de la OIT y de la Corte Constitucional.
- Es necesario implementar acciones estructurales de mejora para la articulación entre el del Gobierno Nacional y los entes territoriales para la atención y reparación integral a las víctimas étnicas. En ese ejercicio se debe vincular al Ministerio Público y a las instituciones del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) en los Comités de Justicia Transicional, que son espacios clave para la coordinación de acciones.
- Es necesario adoptar medidas decididas para fortalecer la articulación al interior de SNARIV y entre este y el SIVJRNR. Esta articulación es fundamental para que la nueva institucionalidad logre potenciar positivamente las acciones reparadoras a las víctimas y recoger las buenas prácticas y las lecciones aprendidas de la justicia transicional de la última década. Asimismo, es determinante para que las víctimas cuenten con la claridad necesaria respecto de sus derechos y de los procedimientos para la restitución y reparación integral

Recomendaciones:

- I. Al Departamento Nacional de Planeación y a la Unidad para las Víctimas, revisar los porcentajes de avances reportados en el SIPO para los indicadores E.E.5 y E.E.13 y ajustarlos de acuerdo con las fórmulas de cálculo.
- II. Al Departamento Nacional de Planeación y a la Unidad para las Víctimas, revisar la descripción contenida en las fichas técnicas de los indicadores E.E.5 y E.E.13, con el fin de que las fuentes usadas para su cálculo den cuenta del acceso a planes, programas y proyectos que permitan superar las afectaciones del conflicto a las comunidades y pueblos étnicos víctimas de desplazamiento forzado. De esta manera, los reportes deben dar cuenta de los avances en la implementación del Acuerdo de Paz, de acuerdo con su finalidad.
- III. Al Departamento Nacional de Planeación y a la Unidad para las Víctimas, ajustar la ficha técnica del indicador E.E.13, para que incluya metas hasta 2031, teniendo en cuenta que la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-588 de 2019, prorrogó la vigencia inicial de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.
- IV. A la Unidad para las Víctimas, diseñar e implementar un plan de mejoramiento para la gestión de los datos de la entidad, que permita acceder a información confiable y oportuna.

- V. Al Ministerio del Interior, poner en marcha un proceso pedagógico de comprensión del enfoque de género, mujer, familia y generación, disponible para la sociedad en general, servidores públicos y organizaciones étnicas que presentan un rezago al respecto durante la implementación del capítulo étnico.
- VI. A la Unidad para las Víctimas, a la Unidad de Restitución de Tierras y al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, compartir la información sobre reparación y restitución para que sea tenida en cuenta por las entidades del SIVJRNR, particularmente por la JEP, de manera que lo avanzado en materia de reparación, en el marco de los Decretos Ley Étnicos (análisis de contexto, estudios preliminares, informes de caracterización, demandas, autos de medidas cautelares, sentencias y demás providencias y órdenes judiciales) sea valorado como parte de los procesos de justicia transicional a su cargo. Esto evitará que ocurran reprocesos y duplicidad de acciones, dará claridad a las comunidades participantes y les permitirá distinguir las acciones reparadoras a cargo del SIVJRNR de aquellas que corresponden al SNARIV.

Implementación, refrendación y verificación

Indicadores PMI

Este punto tiene 11 indicadores en el PMI, de estos solo 1 es objeto de seguimiento en este capítulo, en cuanto al cumplimiento de los indicadores del PMI, se señala lo siguiente:

- El indicador (100%) tienen ficha técnica aprobada.
- El indicador cuenta con reporte de avance del 100% en el SIPO con fecha de corte de enero de 2021.

Cuadro 7. Salvaguarda en materia de Implementación, Verificación y Refrendación

En materia de Implementación y Verificación

- Se creará una Instancia Especial de Alto nivel con Pueblos Étnicos para el seguimiento de la implementación de los acuerdos, que se acordará entre el Gobierno Nacional, las FARC-EP y las organizaciones representativas de los Pueblos Étnicos. La instancia tendrá las funciones de actuar como consultora, representante e interlocutora de primer orden de la Comisión de Implementación, Seguimiento Y Verificación del Acuerdo Final de Paz y de Resolución de Diferencias (CSV). Lo anterior sin detrimento de las funciones y atribuciones que tengan instancias de gobierno propio y de participación que ya existen.

- *Las fuentes de financiación para la implementación de los acuerdos no involucrarán aquellos acuerdos en materia presupuestal que ya se hayan realizado entre el Gobierno Nacional y los Pueblos Indígenas y afrocolombianos, consignados en el Plan Nacional de Desarrollo vigente y demás políticas consultadas y concertadas.*

Fuente: Capítulo Étnico del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera - Elaboración propia

El Capítulo Étnico de la Habana en materia de Implementación y Verificación contempló la creación de una Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE),^[1] para el seguimiento de la implementación de los acuerdos, la cual tiene como funciones, actuar como consultora, representante e interlocutora de primer orden de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI). Sin embargo, desde su creación ha tenido dificultades para su funcionamiento, al no contar con las garantías suficientes para el ejercicio de su labor.

Por su parte, la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos ha manifestado su preocupación por el poco avance en la implementación del Capítulo Étnico y la falta de voluntad del gobierno nacional para brindar las garantías para su funcionamiento.

El Plan Marco de Implementación, la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos logró concertar con el gobierno nacional 97 indicadores con enfoque étnico, los cuales, tienen relación con cada punto del Acuerdo Final.

Es importante señalar, que, si bien el Capítulo Étnico se encuentra incorporado en el punto 6 del Acuerdo Final sobre Implementación y Verificación, este se transversaliza en cada punto del acuerdo; es por ello, que cada punto tiene sus propias metas trazadoras e indicadores desarrolladas en el Plan Marco de Implementación. Por ello, para el presente informe sobre el particular, tendremos en cuenta las 6 metas trazadoras y los 8 indicadores desarrollados en el PMI.

El último punto del acuerdo tiene como fin establecer los lineamientos según los cuales se van a brindar las garantías para el cumplimiento y la calidad de la implementación del acuerdo. Para esto se elaboraron unos mecanismos e instancias de planeación, control y veeduría del proceso. Por ejemplo: Las instancias para la implementación y verificación (CSIVI, Instancia de Género, IEANPE, CIV, Acompañamiento internacional), herramientas de seguimiento y políticas públicas (PND, PTD, PMI y el SIPO), financiación, y finalmente medios de comunicación y pedagogía.

De igual forma, se establecieron 6 metas trazadoras de las cuales una, la que establece las garantías para la consulta previa se encuentra en riesgo de regresividad mientras las otras se encuentran estancadas y en atraso. No obstante, no existen indicadores específicos que permitan medir con exactitud los recursos específicos que se están destinando al desarrollo e implementación

del enfoque étnico del acuerdo; la IEANPE no cuenta con sistemas para realizar seguimiento y verificación a las cuestiones financieras (STCIV, 2020: 124 Informe Secretaría Técnica 2021).

El instituto KROC reporta que se establecieron 17 disposiciones para el punto 6, de los cuales el 35% no ha iniciado, el 29% se encuentra en implementación mínima, el 18% en avance intermedio y el 18% completadas. (KROC, 2021: 22)

En cuanto a lo contemplado en el capítulo étnico, se propuso la creación de la Instancia Especial de Alto nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE), además de declarar que la financiación para los acuerdos se hace por aparte de los compromisos financieros ya acordados con las comunidades. Para esto se construyeron los dos primeros indicadores de este punto, los cuales presentan un retraso de 2 años, pues fue hasta marzo de 2020 que se aprobó el proyecto y el presupuesto para el funcionamiento de la IEANPE. Adicionalmente, esta Instancia también debe trabajar de la mano de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo de Paz (CSIVI) de modo que permita apoyar la representación e interlocución entre las dos instancias. Según el informe del CONPA, *“los delegados de la IEANPE han buscado por cuenta propia formas de adelantar sus gestiones con el Gobierno nacional, junto con las organizaciones y plataformas que representan, con resultados importantes durante estos años”* (CONPA, 2020: 38). No obstante, la comisión étnica por su parte resalta los atrasos y la obstaculización de los espacios de diálogo entre la IEANPE y las instancias políticas del gobierno a causa de diversas situaciones logísticas como lo son la falta de preparación de los funcionarios públicos y la falta de quórum (Comisión Étnica, 2021: 48).

Es necesario que el Gobierno Nacional presente mayor claridad sobre la financiación del Acuerdo, pues no se ha dejado claro que recursos se invierten en el marco de los compromisos y metas trazadas para el Acuerdo de Paz y cuales recursos se invierten para programas y acuerdos elaborados previamente a la firma del acuerdo. De igual forma, se exige que se establezcan cuales recursos provienen del gobierno y cuáles de la cooperación internacional.

Por su parte, desde el gobierno se reformó el sistema de regalías para garantizar la financiación de los acuerdos para los siguientes 10 a 15 años. Según esto, las comunidades deben también hacer parte en el desarrollo de los proyectos, permitiendo que estas puedan aumentar su participación en la implementación y se refuercen los sistemas de gobierno y economía propias de las comunidades (Comisión Étnica, 2021: 49). Las instituciones del Ministerio Público han demostrado su compromiso con las comunidades, el 20 de octubre se realizó la presentación del Informe Enfoque Étnico de la Defensoría del Pueblo; el 15 de octubre, la Comisión Étnica de Paz y la Procuraduría General de la Nación adelantaron la socialización de la Política Preventiva Étnica (CONPA, 2020).

En cuanto a la implementación de la Instancia Especial para mujeres, el CONPA señala que se tuvo en cuenta a 6 organizaciones nacionales y territoriales de mujeres en 2017 para la incorporación

del enfoque de género en el Acuerdo. Sin embargo, en este proceso no se tuvo en cuenta a las mujeres afro, cuestión que debió ser resuelta desde un inicio y no por medio de un reclamo en cuanto a participación. Es necesario recalcar que para este seguimiento hay problemas en los sistemas de información a la hora de la búsqueda de información cruzada entre el componente étnico-racial y el componente de género.

Por otra parte, resulta preocupante el reporte de información en el Sistema Integral de Información para el Posconflicto (SIIPO), pues según informa la Comisión Étnica, 40 de los 97 indicadores tienen problemas en su cumplimiento y se ha solicitado la reformulación del 30% de los indicadores, de modo que se deja en evidencia el bajo cumplimiento en los acuerdos trazados. Lo anterior ha sido problemático porque no se realiza una verificación adecuada sobre los acuerdos, de modo que los reportes no son consistentes y se utilizan metas diferentes a las contenidas en los indicadores para señalarlos como cumplidos, cuando en realidad se está reportando el desarrollo de compromisos elaborados con las comunidades anteriores al acuerdo, como si hicieran parte de los Acuerdos de Paz, y se está reportando información que no corresponde a los compromisos trazados en el Plan Marco de Implementación (PMI) y en el Capítulo Étnico (Comisión Étnica, 2021: 47).

Respecto a la última meta sobre la consulta previa, libre e informada, es claro que no se ha realizado de forma efectiva en las comunidades, por lo que existe un alto riesgo de regresividad en este aspecto. De igual forma, una vez más se reitera la necesidad de subsanar la brecha de reconocimiento y participación entre las comunidades indígenas y las comunidades afrocolombianas, donde las segundas se han visto afectadas porque en sus territorios y comunidades ha sido menor el nivel de participación y gestión en los compromisos de los acuerdos, de modo que no se está cumpliendo con el propósito transversal del acuerdo referente a la participación efectiva de comunidades étnicas y la superación de las formas de violencia discriminatorias y excluyentes que se han ejercido de forma sistemática sobre los pueblos étnicos.

De las 30 iniciativas legislativas y los 35 Decretos con fuerza de ley presentados en el período de *Fast Track*, solo 6 fueron presentadas a la Comisión Nacional de Diálogo con el Pueblo Rrom (CND), 5 fueron consultadas con la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos y organizaciones indígenas (MPC), y tan solo 1 fue consultada en el Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (ENCP). Así mismo, se resalta el papel del derecho a la objeción cultural como parte esencial del Acuerdo, de forma que se debe desarrollar a mayor profundidad, socializarse y aplicarse en los pueblos étnicos.

La Secretaría Técnica de Verificación del Acuerdo de Paz menciona que se identificaron 20 proyectos dirigidos a pueblos étnicos para el cumplimiento del capítulo étnico del Acuerdo final, reportando que fueron adjudicados \$4.117.490,88 USD por parte de la cooperación internacional para el cumplimiento de estos acuerdos.

Por su parte, la Contraloría General de la República (CGR) diseñó un sistema de reporte de recursos para pueblos étnicos en cuanto a la implementación del Acuerdo Final en el Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes (SIRECI), en el cual no se reportó información de recursos destinados al punto 6.

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones:

- Se ha observado la omisión de los principios, salvaguardas y garantías sustanciales para la interpretación e implementación del Acuerdo de Paz en los territorios ancestrales y colectivos de los pueblos étnicos, generando regresividad de derechos adquiridos, vulnerando el derecho fundamental a la consulta previa con consentimiento previo, libre e informado; lo cual representa mayor inseguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicional por los pueblos étnicos y aumento del riesgo y amenazas a sus organizaciones representativas y sus autoridades étnicas.
- Se hace indispensable brindar el reconocimiento efectivo y las garantías amplias y suficientes para que la IEANPE cumpla de manera adecuada con las funciones pactadas en el Acuerdo de Paz, que tienen su soporte legal en el Decreto 1995 del 7 de diciembre de 2016 y en el Comunicado Conjunto No 13, concertado entre las organizaciones representativas de los pueblos étnicos y la CSIVI. La participación efectiva de los pueblos étnicos en el diseño de los planes, programas y proyectos derivados de la implementación del Acuerdo de Paz es un diálogo intercultural de saberes que disminuye significativamente los riesgos y amenazas para las autoridades étnicas y sus instancias representativas en la labor por la defensa de sus derechos colectivos territoriales.
- De igual manera, existe una gran preocupación por parte de las organizaciones representativas de los pueblos étnicos, por la presentación al Congreso de la República de distintos proyectos de ley que se han radicado sin las debidas garantías ni el cumplimiento del derecho fundamental a la consulta previa, pese a que goza de protección especial en el Capítulo Étnico del Acuerdo Final.
- Para la Procuraduría General de la Nación, uno de los factores de riesgo de la implementación del Acuerdo de Paz es el recrudecimiento del conflicto armado en los territorios, la persistencia y el aumento en la siembra, producción y comercialización del cultivo de coca, asociado a la falta de garantías de seguridad para las comunidades y los territorios de los pueblos étnicos y a la presencia de grupos armados, la ausencia del Estado en los territorios, y la falta de adecuación y articulación institucional. El desmantelamiento y la lucha contra las organizaciones criminales son factores fundamentales para la implementación del Acuerdo Final.

- Finalmente, la incorporación del Capítulo Étnico en el Acuerdo Final es un aporte a la visión sobre la paz territorial, pero, sobre todo, representa un gran avance en la apertura política y la participación efectiva como derecho de los pueblos étnicos en Colombia.

Recomendaciones:

- I. Al Ministerio del Interior y a la Consejería para la Estabilización y la Consolidación, fortalecer la Instancia Especial de Alto nivel con pueblos Étnicos para el seguimiento a la implementación de los acuerdos, según lo estipulado en el Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz, como una instancia consultora, representante e interlocutora de primer orden de CSIVI, sin ir en detrimento de las funciones y atribuciones que tengan las instancias ya existentes de gobierno propio y de participación.
- II. A la secretaría técnica ante la CSIVI, respaldar la participación de la IEANPE en los espacios y canales de interlocución para el seguimiento anual al enfoque étnico del PMI.
- III. A la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, brindar todas las garantías presupuestales al plan de trabajo de la IEANPE a través de un seguimiento anual oportuno.
- IV. Al Departamento Nacional de Planeación, generar los lineamientos para incorporar el enfoque étnico a los instrumentos de captura y reporte de información del SIIPO, y hacer entrega de informes periódicos de seguimiento. El gobierno nacional debe reportar la información sobre el número de proyectos ejecutados por pueblos étnicos en el marco de la implementación del Acuerdo Final.
- V. Al Ministerio del Interior, garantizar el derecho a la consulta y a la concertación, sin dilaciones, de las normas, proyectos, obras o labores que afecten los territorios, derechos, usos y costumbres de los pueblos y comunidades étnicas.

Referencias

- ANT. (2017). *Documento conceptual de planes de ordenamiento social de la propiedad rural*. Bogotá.
- ANT. (2020). *INFORME DE GESTION DE LA AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS*. Bogota.
- ART. (2020). *Documento final Hoja de Ruta Subregión del Catatumbo*. Bogotá.
- ART. (2020). *Estrategia de género y mujer rural en los territorios PDET*. Bogotá.
- ART. (Sin fecha). *Inversiones PDET 2012/2019*. Bogotá.
- Centro de Estudios Sobre Desarrollo Económico. (2017). *Fondo de Tierras del Acuerdo Agrario de La Habana: Estimaciones y propuestas alternativas*. Universidad de los Andes. Bogotá C.C.: Edición electrónica.
- Centro Nacional de Memoria Historica. (2018). *Tierras: Balance de la contribución del CNMH al esclarecimiento histórico*. Bogotá D.C.: Panamericana Formas e Impresos S.A.
- CGR. (2020). *Auditoría de cumplimiento articulada al proyecto de ordenamiento social de la propiedad rural*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- CINEP/PPP-CERAC. (2021). *Segundo informe de verificación de la implementación del enfoque étnico en el Acuerdo Final de Paz en Colombia*. Obtenido de <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/884-segundo-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-enfoque-etnico-en-el-acuerdo-final-de-paz-en-colombia.html>
- CNR - Componente Comunes. (2021). *Boletín sobre acceso a lotes y viviendas para los firmantes de paz*. Bogota.
- Comisión Étnica para la Paz y la defensa de los derechos territoriales. (2021). Tercer Informe de la Comisión Étnica Un proceso de paz en medio de la Guerra.
- Comisión Étnica por la Paz. (2020). *Segundo Informe de seguimiento de la implementación del Capítulo Étnico, Acuerdo Final de Paz*.
- Consejo Nacional de Paz Afrocolombiana CONPA. (2020). *Balance de la Implementación del Acuerdo de Paz. Desde la mirada del pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero y el enfoque de género, mujer, familia y generación para avanzar en el cumplimiento de las salvaguardas y garantías del Capítulo Étnico*. Bogotá, D.C.
- Contraloría General de la República. (2019). Informe de auditoría de cumplimiento. Auditoría de cumplimiento a la política de acceso, formalización y restitución de derechos territoriales de comunidades indígenas en el PND 2014-2018. Entidades objeto de auditoría: Agencia Nacional de Tierras (ANT) y Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (URT). Bogotá, D.C., diciembre de 2019
- Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (2020). Primer Informe de Avances Implementación Capítulo Étnico del Plan Marco de Implementación.
- Consejería para la Estabilización. (2021). *Respuesta a requerimiento de la Procuraduría del 22 de febrero*. Bogotá D.C.
- Defensoría del Pueblo. (2021). *Informe de evaluación de la respuesta a las alerta tempranas que focalizan riesgos para personas en proceso de reincorporación*. Bogotá D.C.

- Defensoría del Pueblo. (2020). Alerta Temprana de Inminencia N° 005-2020 de 29 de enero, para proteger a los habitantes de los municipios de San Carlos, Planeta Rica, Pueblo Nuevo y Montería, departamento de Córdoba.
- Defensoría del Pueblo. (2019). Alerta Temprana N° 054-19 de 18 de diciembre. Bogotá, D.C.
- DNP. (2015). *Estrategia de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural*. Bogotá.
- DNP. (2015). <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapequarioforestal%20y%20pesca/El%20CAMINO%20COLOMBIANO%20UN%20CAMINIO%20HACIA%20EL%20BIENESTAR%20Y%20LA%20PAZ%20MTC.pdf>.
- DNP. (2018). *CONPES 3931*. Bogotá D.C. .
- Fedesarrollo. (2017). Acuerdo de Paz y Decreto Ley de Tierras. *Economía y Política*, 10.
- Finagro. (2020). *Informe de rendición de cuentas. Enero-diciembre 2020*. Finagro, Bogotá.
- Fiscalía General de la Nación. (2021). *Respuesta a requerimiento de información del 15 de abril de 2021*. Bogotá.
- Gobierno de Colombia. (2021). *Estabilización en los Municipios PDET - Informe marzo 2021*. Bogotá. Obtenido de <http://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/990/informes-de-seguimiento/genPagdoc131=2>
- Ibañez, A. M., Catro Osorio, C., Cuellas, D., Londoño Botero, R., Murcia, M., Nieto, A., Fabio, S. (JUNIO de 2017). Fondo de Tierras del Acuerdo Agrario: Estimaciones y propuestas alternativas. *Documentos CEDE*, 108.
- Instituto Kroc . (2021). *El Acuerdo Final de Colombia en tiempos del COVID-19: apropiación institucional y ciudadana como clave de la implementación*. Notre Dame y Bogotá: Matriz de Acuerdos de Paz Iniciativa Barómetro/Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/Escuela Keough de Asuntos Globales.
- Instituto Kroc. (2018). *Segundo Informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia*. Bogotá, D.C.
- JEP, AUTO AI-008 (Tribunal para la Paz 29 de Julio de 2020).
- JEP, AUTO SAR AI-016 (Tribunal para la Paz 26 de Febrero de 2021).
- Medina, M. A. (2021). *La fragilidad de las cifras sobre pobreza rural*. Bogotá: El Espectador. Obtenido de <https://www.elespectador.com/economia/la-fragilidad-de-las-cifras-sobre-pobreza-rural/>
- Mesa de Conversaciones. (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de Paz*. Bogotá D.C.
- MinAgricultura. (2016). *Guía de formalización de la Propiedad Rural por barrido predial*. Bogotá.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2020). *Plan Nacional para apoyar y consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria*. Bogotá: Gobierno de Colombia.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2021). *Informe cualitativo de avance del Plan Nacional para la promoción de la comercialización de la producción de la economía campesina, familiar*

y comunitaria. Marzo 2021. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Bogotá: Gobierno de Colombia.

Ministerio del Interior. (2021). *Respuesta a requerimiento de la Procuraduría. 22 de febrero de 2021.*

PGN. (Septiembre de 2020). Segundo Informe al Congreso de Seguimiento al Acuerdo de Paz 2017-2020. Bogotá.

Presidencia de la República. (4 de Septiembre de 2020). Decreto 1223 de 2020.

Procuraduría General de la Nación. (2020). *Informe sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz en Catatumbo.* Bogotá.

Restrepo Salazar, J. C., & Bernal Morales, A. (2014). *La cuestión agraria: Tierra y posconflicto en Colombia.* Bogotá D.C.: Penguin Random House Grupo Editorial S.A.S.

Sentencia STC 7641, (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, 22 de Septiembre de 2020).

Tellez, G., & Contreras Santos, M. (2017). Políticas Públicas de tierras y desarrollo rural: Un análisis para los acuerdos de la Habana. Bogota: Universidad Nacional de Colombia.

UBPD. (2021). RESPUESTA OFICIO 1512840000000 E-2021-040564/CVBR. Bogotá.

UNP. (2021). *Respuesta requerimiento de la Procuraduría del 29 de enero.* Bogotá D.C.

UPRA. (24 de junio de 2020). *Identificación general de la frontera agrícola en Colombia. Escala 1:100.000.* Obtenido de

http://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Projects_Documents/IDENTIFICACION%20GENERAL%20DE%20LA%20FRONTERA%20.pdf