



**Primer informe de verificación de la implementación del enfoque étnico en el
Acuerdo Final de Paz en Colombia**

Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación
CINEP/PPP **CERAC**





**Primer informe de verificación de la implementación del enfoque étnico en el
Acuerdo Final de Paz en Colombia**

Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación
CINEP/PPP **CERAC**

Director CINEP/PPP: Luis Guillermo Guerrero

Director CERAC: Jorge Restrepo

Equipos de trabajo

CINEP/PPP

CERAC

Consuelo Corredor Martínez
Coordinadora del equipo CINEP

Samed Mateo Vargas Montero
Profesional de apoyo a la coordinación

Clara Ramírez Gómez y Javier Medina Bernal
Investigadores responsables del punto 1:
Reforma Rural Integral

Sebastián Beltrán Valbuena y Daniel Ricardo Amaya Alba
Investigadores responsables del punto 2:
Participación Política

Vera Samudio Reyes y Alejandra Figueredo Rodríguez
Investigadoras responsables del punto 5:
Víctimas

Investigación:
Catalina Montañez

Jorge Restrepo

Asistencia de investigación:
Lina Asprilla
Carolina Sánchez

Para esta edición

**© Centro de Investigación y Educación Popular / Programa por la Paz
CINEP/ Programa por la Paz**

Carrera 5 N.º 33B-02
PBX: (57-1) 245 6181
Bogotá D.C., Colombia
www.cinep.org.co

**© Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos
CERAC**

Calle 55 N.º 5-22
PBX: (57-1) 217 0200
Bogotá D.C., Colombia
www.cerac.org.co

Noviembre de 2020
Bogotá D.C., Colombia

Todos los derechos reservados.



Esta publicación fue posible gracias al apoyo del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz



FONDO MULTIDONANTE
DE LAS NACIONES UNIDAS PARA
EL SOSTENIMIENTO DE LA PAZ



Índice

Resumen Ejecutivo	1
1. Introducción	17
2. Aproximación conceptual del enfoque étnico en la implementación del A.F..	19
3. Implementación del Capítulo Étnico desde la firma del Acuerdo de Paz	25
4. Análisis por prioridades del Capítulo Étnico	47
4.1. Punto 1: la Reforma Rural Integral	47
4.2. Participación Política	67
4.3. Fin del Conflicto	76
4.4. Solución al problema de las drogas ilícitas	86
4.5. El Capítulo Étnico y el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición	94
4.6. Implementación, Verificación y Refrendación	118
BIBLIOGRAFÍA	126
ANEXOS	149
ANEXOS GENERALES	149
Anexo 1: Siglas y Glosario	149
ANEXOS PUNTO 5: VÍCTIMAS	167
Anexo 1. Avances en procesos de rehabilitación psicosocial con pueblos y comunidades étnicas.	167

PRIMER INFORME DE VERIFICACIÓN DEL ESTADO DE IMPLEMENTACIÓN DEL ENFOQUE ÉTNICO EN EL ACUERDO FINAL DE PAZ ENTRE EL GOBIERNO Y LAS FARC-EP

Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación –STCIV–

Resumen Ejecutivo

La introducción de un enfoque étnico en el Acuerdo Final de Paz es, sin duda, un avance importante en la construcción de paz y en el reconocimiento de los pueblos y comunidades más afectados por décadas de conflicto armado y de sus luchas en busca de una sociedad más pacífica y justa. Esta inclusión fue fruto del trabajo realizado por los propios pueblos, a través principalmente de la Comisión Étnica para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales.

Este reconocimiento se consagra en el Capítulo Étnico del A.F. (6.2), que parte de definir un conjunto de principios que se basan en el ordenamiento jurídico internacional y nacional, principalmente el principio de no regresividad, así como 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 ancestral y/o tradicionalmente (A.F. 6.2.2).

El Capítulo Étnico se estructura en forma de salvaguardas y garantías tanto para el conjunto de la implementación, como en cada uno de los puntos del Acuerdo Final. A partir de allí, la ST diseñó una metodología para la verificación, en la cual se establece que los informes tendrán una lectura analítica de las acciones de implementación que afecten de alguna forma a los pueblos étnicos, para identificar oportunidades de mejoramiento y avances necesarios para atender sus derechos (6.2) (STCVI, 2020a). La metodología sigue de cerca la establecida para los informes generales de verificación, en particular el recurso al análisis de contexto y el establecimiento de prioridades bien sea para el informe en su conjunto o bien para cada punto del acuerdo.

Este es el primer informe de verificación del enfoque étnico en el A.F. producido por la Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –STCVI–, establecida por el A.F. (6.3), conformada por CERAC y CINEP. El análisis está orientado a la verificación del cumplimiento de los compromisos que respondan a las necesidades particulares de los pueblos y comunidades étnicas, identificando

oportunidades de mejoramiento para contribuir a su reconocimiento como sujetos colectivos e individuales de derechos y a la protección de sus identidades, de acuerdo con lo establecido en el capítulo étnico del A.F. (6.2).

La protección de los derechos territoriales de los pueblos étnicos en la implementación de las medidas de acceso a tierra y desarrollo territorial

El papel y la importancia de los pueblos étnicos en la implementación de los temas relacionados con la Reforma Rural Integral, es innegable, tanto por su carácter de población rural, como por su vinculación con el territorio y los derechos que, colectivamente, ejercen sobre el mismo, que incluyen las áreas sagradas o de especial importancia ritual y cultural, tierras y territorios necesarios para su permanencia y supervivencia (Sentencia T-693 de 2011 numerales 4.5.2 y 4.5.3.).

Como se ha señalado en los informes generales de esta ST, en el campo colombiano predominan la inequidad y las brechas de desarrollo. Aunque los pueblos étnicos poseen una vasta extensión del territorio colombiano, cerca del 32% del territorio nacional¹, “aproximadamente el 90% tiene una vocación agroforestal y solo el 7% es apto para la agricultura” (Defensoría del Pueblo 2020, p. 37). Así mismo, la violencia y el conflicto armado han golpeado con particular y desproporcionada intensidad a los grupos étnicos, al punto que la Corte Constitucional, señaló que el conflicto interno amenaza con el exterminio físico y cultural de algunos pueblos indígenas y representa una grave violación de los derechos colectivos a la autonomía, la identidad y el territorio (Corte Constitucional 2009a, Auto 004, pp. 2-6). Así mismo, para los pueblos afrocolombianos, el conflicto en sus diferentes manifestaciones genera “la pérdida de control sobre el territorio, el deterioro de las condiciones de vida y el disfrute de sus derechos” (Corte Constitucional 2009b, Auto 005, p. 33).

La salvaguarda establecida en el A.F. para las medidas de la RRI (6.2.3 a) busca garantizar sus derechos territoriales y prevenir y proteger el posible menoscabo que éstos puedan tener como consecuencia de la implementación de dichas medidas². Esto implica respeto a las condiciones vigentes de propiedad colectiva y a los mecanismos de protección y seguridad jurídica de tierras y territorios y su inclusión diferencial en los mecanismos de acceso a tierras. Se consagra,

¹ Según la Defensoría del Pueblo (2020, p. 45), 30.5 millones de hectáreas corresponden a tierras tituladas a indígenas y seis millones de hectáreas a territorios colectivos de comunidades negras.

² Como lo anota la Defensoría del Pueblo (2020, pp. 29-30), tales riesgos se corren con los PDET, con los ETCR y el desarrollo de proyectos productivos, la formalización de tierras, la implementación del programa de sustitución, entre otros.

igualmente, la garantía de incorporación de la perspectiva étnica y cultural y del enfoque de género, mujer, familia y generación en todas las políticas y programas de acceso y formalización de tierras, desarrollo territorial y desarrollo rural integral. Así mismo, prevé que los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET– recojan las apuestas territoriales propias y desarrollen los planes de vida y etnodesarrollo de las comunidades.

Aunque la protección de los derechos territoriales étnicos es un resultado de largo plazo, que debe consolidarse a medida que se avance en la implementación, se busca dilucidar qué tanto se ha protegido el derecho al territorio de las poblaciones étnicas. Con este fin, esta ST priorizó dos temas: (i) los avances en acceso a tierras por parte de los grupos étnicos; y (ii) su participación y toma de decisiones a través del MEC en la implementación de los PDET.

Avances en el acceso a tierras

La creación del Fondo de Tierras y de los mecanismos de registro para el acceso a los beneficios de la RRI (Decreto Ley 902 de 2017) marcan un inicio de la implementación del acceso a tierras; sin embargo, la creación normativa de una subcuenta del Fondo de Tierras para los pueblos indígenas, ampliada por sentencia de la Corte Constitucional a los demás pueblos étnicos (Corte Constitucional 2018, Sentencia C-073), no se ha visto desarrollada en la práctica y a la fecha, la ANT no la ha reglamentado.

Aunque la complejidad de los derechos territoriales no se agota en la adjudicación de predios, éstos son la base material para el desarrollo de los proyectos de vida colectivos y el ejercicio de su autonomía. De allí la importancia que en el ejercicio de planificación de los PDET se otorgó a iniciativas referidas a distintos mecanismos de acceso a tierra, como ampliación, creación, constitución, saneamiento, determinación de resguardos y territorios colectivos, así como a las medidas de resolución de conflictos relacionados con la tierra (ART, 2020).

Los resultados de la implementación del A.F. en relación con el acceso a tierras para grupos étnicos son, hasta ahora, precarios de la misma manera que lo son para los otros sujetos priorizados por el A.F. y por el Decreto-Ley 902 de 2017, como se relaciona en el VII Informe de esta ST (STCVI, 2020b): Hasta 30 de junio de 2020, no había ingresado ningún predio a la subcuenta del Fondo destinada a los pueblos étnicos, aunque en la subcuenta administración se reportan 115.265,1 ha con destino a comunidades indígenas y 7.440.1 ha destinadas a los pueblos afrocolombianos (ANT, 2020). En cuanto a titulación, constitución y ampliación de resguardos y territorios colectivos, a 31 de julio de 2020, se habían afectado 860.773 ha, de las cuales el 94,5% corresponde a la ampliación de dos

resguardos en el municipio de Solano, Caquetá, en 2017 y la constitución en 2018 de dos resguardos en el municipio de Cumaribo, Vichada.

Son entonces insuficientes los resultados en materia de acceso y titulación de tierras. A esto se suma la falta de avances para los pueblos étnicos en la jurisdicción agraria, la definición de mecanismos de resolución de conflictos y en el catastro multipropósito en sus territorios. Todo ello afecta la defensa de sus derechos territoriales.

El mecanismo especial de consulta –MEC– en los PDET

Los PDET son una de las apuestas más ambiciosas del A.F., pues su desarrollo debería permitir avanzar en la construcción del Estado Social de Derecho en las zonas mayormente afectadas por el conflicto, buscando la igualdad material entre la población urbana y campesina, especialmente de las mujeres campesinas; el pluralismo étnico y cultural y los derechos de los grupos étnicos y hacer realidad los derechos económicos, sociales y culturales de la población rural.

El A.F. establece la incorporación del enfoque étnico en la implementación de las medidas, que no podrá ir en detrimento de los derechos de los grupos étnicos y debe respetar el carácter principal de la consulta previa (A.F. 6.2.3). En atención a ello, el Decreto 893 de 2017 estableció un mecanismo especial de consulta –MEC– para garantizar que en los PDET se incorporasen sus planes de vida, etnodesarrollo, planes de manejo ambiental y ordenamiento territorial, o similares (Art. 12).

La implementación del MEC para la construcción de los PDET ha tenido varias dificultades: en primer lugar, el reparo inicial de la ART a flexibilizar la metodología de planificación encontró oposición en las organizaciones indígenas y afrodescendientes y particularmente en la IEANPE (A.F. 6.2.3), que se solucionó con un acuerdo en marzo de 2018 en el que la ART adquirió compromisos concretos para materializar la participación de los grupos étnicos.

En la mayoría de los PATR³ se incluyó un enfoque étnico, tanto en la visión del territorio como en la metodología utilizada –construcción de rutas étnicas– y más tangencialmente en los diagnósticos realizados en cada subregión. Con posterioridad a la firma del último PATR, en febrero de 2019, la CPEC (2020a, pp. 118-119) reportó que hasta la fecha de cierre de este informe se habían constituido tres instancias étnicas PDET en las subregiones Sierra Nevada- Perijá, Putumayo y Sur de Córdoba para operativizar la implementación y seguimiento del

³ En el PATR de Sur de Bolívar solo se incluyó una mención al tema étnico en la visión.

PATR de las iniciativas conocidas como “propias étnicas”. Así mismo, y debido a la pandemia, en las 12 subregiones restantes⁴ se desarrollaron diálogos virtuales para el establecimiento de la instancia étnica PDET, diálogos virtuales que, en las 15 regiones concernidas, han sido la herramienta para dialogar sobre las iniciativas “propias étnicas”. Sin embargo, se perdió una oportunidad de fortalecer el enfoque étnico, al no haber logrado constituir estas instancias antes de la discusión y aprobación de los Planes de Desarrollo Territorial.

Dos problemas afectan la verificación del enfoque étnico de los PDET: la falta de información específica sobre el desarrollo de iniciativas de carácter étnico al no existir un claro marcador (por ejemplo, en el listado de obras PDET que publica la ART) y, de acuerdo con la Contraloría, la falta de un costeo de los recursos requeridos para cada una de las iniciativas de los PATR con enfoque étnico” (CGR, 2020, p. 266).

Finalmente, ante la aprobación de los planes para las Zonas Estratégicas de Intervención Integral –ZEII– en Bajo Cauca Antioqueño y Sur de Córdoba, Catatumbo, Pacífico Nariñense, Chiribiquete y parques nacionales aledaños y Arauca, esta ST señala que en los planes publicados no existe información que permita saber si las autoridades étnicas fueron tomadas en cuenta para su diseño, y solamente, en una de las zonas especiales que coinciden con los PDET, Sur de Córdoba, se ha constituido un MEC que pueda atender la consulta o concertación.

En conclusión, puede afirmarse que en materia de acceso a tierras la implementación del A.F. no ha avanzado sustancialmente en la garantía de los derechos al territorio de los pueblos étnicos. El acceso a tierras, **aunque iniciado, no muestra un avance significativo y no se ha desarrollado en completa coincidencia con lo establecido en el A.F.** No hay avances en la garantía de la perspectiva étnica y cultural en materia de resolución de conflictos ni en la implementación del catastro multipropósito. El poco avance del A.F. en cuanto a la RRI para los pueblos étnicos, no permite incrementar la protección de sus territorios que una vez más, se encuentran en peligro por los nuevos ciclos de violencia.

En cuanto a la transformación del territorio, la implementación de los PDET es incipiente. La finalización del proceso de construcción de las hojas de ruta mostrará, en cada subregión, la importancia del enfoque étnico y el peso que sus iniciativas tienen en el conjunto de subregiones. Es claro que, aunque **ya se ha iniciado** hasta el momento hay un **serio retraso** en la puesta en marcha del MEC, previsto como salvaguarda étnica para la implementación de los PDET.

⁴ El PDET Sur de Bolívar no incluye comunidades étnicas.

Las garantías de seguridad para la participación política y desarrollo del enfoque étnico en los distintos instrumentos de participación

El Capítulo Étnico dispuso la garantía de participación plena y efectiva de los pueblos étnicos, sus autoridades y sus organizaciones en las diferentes instancias políticas y de planeación creadas por el A.F., así como la participación en las Circunscripciones Territoriales Especiales de Paz –CTEP–, cuando hubiera coincidencia de estas con los territorios étnicos. Además, estableció las garantías de seguridad para la participación política.

Las garantías para el ejercicio de la política de los pueblos étnicos

Desde la firma del A.F. ha sido una preocupación constante la falta de seguridad de los pueblos étnicos. Líderes y lideresas de las comunidades han sido altamente victimizados, sin que se haya logrado integrar, en la práctica, el enfoque étnico en las medidas de protección. Pese al andamiaje normativo, la violencia contra líderes, defensores y defensoras de DD. HH. y excombatientes persiste, y no se logran coordinar de manera efectiva los mecanismos establecidos por el A.F. y los que ha desarrollado el actual gobierno. Las cifras son elocuentes: entre enero y el 31 de agosto de 2020, se han registrado 77 asesinatos contra líderes indígenas y 13 contra líderes afrodescendientes (Indepaz, 2020).

Entre junio de 2019 y julio de 2020 se destacan varios acontecimientos políticos y sociales, con repercusiones sobre los pueblos étnicos. El primero, los ciclos de movilización social que ocurrieron en los meses de noviembre, diciembre y continuaron hasta inicios del 2020, en los cuales hubo una amplia participación de comunidades NARP e indígenas. El segundo, la declaración de emergencia sanitaria por la pandemia de Covid-19 en marzo de 2020, que afectó tanto las movilizaciones como otros espacios de participación como la conformación de los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia.

En materia de garantías de seguridad para el ejercicio de la política, preocupa la poca operatividad que el Gobierno Nacional le ha brindado a espacios creados por el A.F., especialmente a la Alta Instancia del SISEP. Como esta ST ha establecido en varios de sus informes, la implementación del SISEP ha presentado dificultades: la propia creación del SISEP en 2017 y su composición, no fueron consultados con las comunidades afrocolombianas (CONPA, 2020) y el gobierno ha priorizado otras instancias para la protección de líderes y defensores de DD. HH como el Plan de Acción de Oportuna –PAO–, y no los mecanismos diseñados e implementados derivados del A.F. como el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades que apoya mecanismos de protección colectiva con

enfoque territorial (STCVI, 2019). Frente a los compromisos étnicos resulta preocupante que aún no se haya conformado la Comisión de Seguimiento y Evaluación, puesto que su propósito es recolectar información para verificar la efectividad de medidas de protección implementadas.

Participación política

El principal hecho de análisis para este período fueron las elecciones locales de octubre de 2019. Se destaca que hubo ampliación en la participación y en el pluralismo, pero siguen existiendo por lo menos tres limitantes a la participación electoral en los territorios: (i) la normatividad electoral vigente no contempla la instalación de mesas de votación en veredas o asentamientos con menos de 400 sufragantes (Consejería para la Estabilización y Consolidación, 2020, pp. 89-90); (ii) falta de información electoral a las comunidades étnicas en su propia lengua así como sobre la ubicación de las mesas de votación, y los altos costos de transporte y (iii) la baja cedulaación de las comunidades étnicas. Pese a que el A.F. contempla la actualización del censo electoral rural y urbano en territorios de comunidades étnicas, esta ST señala un retraso en dicha actualización, que se da principalmente por la falta de asignación de recursos para que la Registraduría Nacional del Estado Civil, pueda realizar el proceso de actualización y cedulaación de comunidades en territorios con difícil acceso (SIIPO, 2020; Contraloría, 2020, p. 268).

Por su parte, las Circunscripciones Especiales de Paz siguen siendo el mayor retraso en la implementación de las salvaguardas del enfoque étnico, como esta ST estableció en su Séptimo Informe (STCIV, 2020).

Finalmente, con respecto al compromiso de fortalecer el control social y transparencia en la administración pública esta ST destaca los diferentes espacios realizados con comunidades y pueblos étnicos, que buscan integrar sus visiones y lo que para ellos representa el control social según sus tradiciones, prácticas y costumbres. No obstante, su continuación de manera presencial se dificulta por problemas de seguridad, distancia, y los efectos de la pandemia. La alternativa de su continuación de manera virtual, se ve limitada por las dificultades de acceso que tienen las comunidades y pueblos étnicos tanto a los dispositivos como a una señal estable de Internet.

Fin del Conflicto

El Capítulo Étnico contempla dos salvaguardas para el Punto 3. La primera, relacionada con el proceso de reincorporación para concertar con “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” (Acuerdo de Paz, 2016, p. 209). La segunda salvaguarda, en materia de garantías de seguridad,

para el diseño e implementación del Programa de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios se incorporará la 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 (Ibid, p. 206).

El proceso de reincorporación para excombatientes de origen étnico ha tenido limitados avances y se mantiene como un asunto con múltiples pendientes en todos los componentes del proceso. Los avances se concentran en el “Programa especial de armonización para la reintegración y reincorporación social y económica con enfoque diferencial étnico y de género” liderado por la ARN, con la apertura de diálogos interculturales con las comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. En materia de reincorporación socioeconómica, la ST resalta con preocupación que solo un porcentaje minoritario (34,8%) del total de 1.801 excombatientes pertenecientes a comunidades étnicas, son beneficiarios de proyectos productivos, colectivos e individuales. Según la Misión de Verificación de Naciones Unidas, actualmente 588 personas pertenecientes a comunidades étnicas hacen parte de 24 proyectos productivos colectivos aprobados por el CNR, de los cuales dos son liderados por comunidades étnicas: uno en el Cauca por indígenas y otro en el Chocó por afrodescendientes (NN.UU., 2020). Con la finalidad de hacer seguimiento a la efectiva transversalización del enfoque étnico en la reincorporación, la IEANPE le solicitó al CNR la creación de una mesa técnica para abordar los problemas que afectan de forma diferenciada a excombatientes étnicos (NN.UU., 2020).

En materia de garantías de seguridad, la ST destaca como positivas las medidas de protección individuales y colectivas implementadas para los pueblos étnicos: entre 2016 y 2019, la UNP realizó 2.171 evaluaciones de riesgo individual de líderes indígenas y afrocolombianos y 75 evaluaciones de riesgo colectivo. Pese a ello, persisten las limitaciones en la “transversalización”⁵ del enfoque étnico en dichas medidas, incluyendo el “Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios”, que no contempla medidas específicas para los pueblos étnicos, ni tampoco medidas de fortalecimiento para las guardias indígenas y cimarronas, lo que representa un incumplimiento en

⁵ El A.F establece como principio que todos sus componentes en su interpretación e implementación, deben incluir la perspectiva étnica y cultural (Acuerdo de Paz, 2016, p. 205).

relación con la salvaguarda establecida en el Capítulo Étnico del A.F. Adicionalmente, la ST destaca cómo el deterioro de las condiciones de seguridad en los territorios ha afectado más que proporcionalmente las poblaciones étnicas, incluyendo a líderes sociales y a excombatientes de origen étnico que hacen parte del proceso de reincorporación. Frente a estos últimos, la ST resalta la necesidad de visibilizar y hacer seguimiento a las afectaciones en materia de seguridad sobre este tipo de excombatientes en los Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación –AETCR– y las Nuevas Áreas de Reincorporación –NAR–, puesto que no existe un registro que contabilice los asesinatos diferenciados de esta población.

Solución al problema de las drogas ilícitas

El Capítulo Étnico del A.F. (6.2) establece cuatro salvaguardas en materia de solución al problema de drogas ilícitas, que corresponden a: (i) 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 –PNIS–, incluyendo los planes de atención inmediata respecto a los territorios de los pueblos étnicos”; (ii) La priorización de los territorios que “atenderá las realidades de los 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 y 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 (...)”; y (iv) 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, p.208).

Para el punto 4, el PMI contiene 16 indicadores étnicos que se refieren a las medidas diferenciales para la sustitución de cultivos de uso ilícito, el tratamiento penal diferenciado, acciones de desminado humanitario y prevención del consumo de sustancias psicoactivas. Frente al PNIS, la CPEC informó del proceso de armonización con el marco jurídico del programa, teniendo en cuenta el compromiso del PMI sobre la obligación de realizar una consulta previa con las comunidades étnicas. Además, fueron consolidadas las iniciativas étnicas en 48 municipios PNIS en 14 documentos PISDA, y para el Programa de Desminado y

Limpieza, hay actualmente 26 territorios étnicos que cuentan con un proceso de concertación para el desminado humanitario.

Sobre la incorporación del enfoque étnico en el PNIS, la ST conoce del proceso de armonización con los usos y costumbres de las comunidades étnicas que viene realizando la CPEC (CEPEC, 2020) con el marco jurídico creado para el programa, el cual reemplazará el compromiso del PMI de la expedición de un decreto reglamentario para la implementación del PNIS en territorios étnicos (Defensoría del pueblo, 2020). La ST considera que este asunto debe ser consultado y concertado con las comunidades étnicas dentro de los espacios de diálogo, con el fin de tomar una decisión que responda a la necesidad de las comunidades y el PMI.

El Gobierno Nacional ha firmado acuerdos individuales con personas pertenecientes a grupos étnicos, en el marco de los acuerdos regionales, que incluyen a la población étnica, como sucedió con los Acuerdos Colectivos de los municipios de Jámalo y Miranda (Cauca), donde 2.808 familias indígenas de los resguardos de Jámalo y La Cilio-La Calera, están vinculadas al PNIS (CPEC, 2020). Sin embargo, actualmente no existen acuerdos colectivos con poblaciones étnicas en el PNIS, a pesar de los diálogos que se han realizado con algunos grupos indígenas como los Awá y los Nasa (Defensoría del Pueblo, 2020).

La articulación del PISDA con los PDET es un compromiso del A.F. (4.1.3) y es una condición necesaria para garantizar la implementación de la Reforma Rural Integral –RRI–. Para su cumplimiento, la Agencia de Renovación del Territorio –ART– dispuso que:

“...las iniciativas de las comunidades étnicas en el marco de la construcción de los PATR, bajo el Mecanismo Especial de Consulta -MEC-, serían identificadas y marcadas con la etiqueta PISDA, y trasladadas al programa PNIS para la consolidación de los documentos PISDA de las catorce subregiones donde tiene presencia el programa de sustitución PNIS”. (CPEC, 2020, p. 140)

A partir de la metodología con la que se construyeron los 14 documentos PISDA “se recopilarán y construirán las iniciativas de los 8 municipios no PDET donde interviene el PNIS” (Ibid).

La mejora en las condiciones de seguridad en los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito (4.1.1.3.1), en territorios étnicos, asegurar el desminado y limpieza de las áreas del territorio nacional que hubiesen sido afectadas por la ubicación de minas antipersonal y municiones sin explotar. El PMI incluyó siete indicadores étnicos correspondientes a acciones de desminado y de atención a población étnica, en el marco de las tres líneas misionales de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz –OACP–, que corresponden a: Educación en el Riesgo

de Minas –ERM–, asistencia integral a víctimas y desminado humanitario. De acuerdo con la OACP, a junio de 2020, 230 territorios étnicos están afectados por Minas antipersonal –MAP– y Municiones sin Explotar –MUSE–, de los cuales 151 son Resguardos indígenas y 79 son Consejos Comunitarios (CPEC, 2020).

Para el Programa de Desminado y Limpieza, la CPEC informa que actualmente hay 26 territorios étnicos que cuentan con un proceso de concertación para el desminado humanitario; 21 Resguardos Indígenas y 5 Consejos Comunitarios. El proceso de concertación fue realizado por los operadores acreditados en el marco de la fase de estudios no técnicos (CPEC, 2020). Si bien este compromiso ya debía estar cumplido, de acuerdo al PMI, la CPEC informó que las dificultades para el cumplimiento del indicador son las condiciones de seguridad de algunos territorios y la situación de la pandemia (Ibid).

La incorporación de la perspectiva étnica y cultural en el SIVJNR

Siendo la población étnica una de las más vulneradas por el conflicto armado, la inclusión de este enfoque, en el A.F. como en su desarrollo normativo y en su implementación fáctica es indispensable. A 4 años de la firma del Acuerdo es posible afirmar que, en los aspectos relacionados con las Víctimas del Conflicto se han hecho esfuerzos por cumplir lo pactado a partir de la puesta en marcha de medidas, metodologías y procesos derivados de las salvaguardas estipuladas en el capítulo étnico. Sin embargo, existen dificultades en el contexto y en el mismo desarrollo de algunas de estas medidas, que hacen que los impactos de la implementación del AF no satisfagan plenamente los derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral de las víctimas étnicas.

Al menos tres elementos generales impiden mayores avances en este punto. En primer lugar, la persistencia del conflicto armado y la presencia de distintos actores armados en sus territorios, con lo cual se genera de forma contradictoria “un recrudecimiento de la crisis humanitaria en Colombia” a pesar de las medidas adoptadas en materia de paz territorial (Comisión Étnica para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales en Colombia, 2018, p. 45).

En segundo lugar, la concentración de acciones de las entidades del SIVJNR en algunos municipios y en las capitales departamentales, dejan sin cobertura segmentos importantes del territorio. Pese al esfuerzo del Sistema por llegar a lugares apartados y distantes, muchas comunidades solo logran contacto de manera parcial e intermitente y otras tantas, aún no lo han tenido. Esta situación se ha visto agravada por las medidas de confinamiento tomadas para contrarrestar la pandemia.

En tercer lugar, la insuficiencia de recursos económicos, especialmente para la reparación integral, hace que la implementación de los planes de reparación colectiva se retrase, se cree incertidumbre y desconfianza en las comunidades y aumente la percepción de incumplimiento, mayor discriminación y abandono estatal. Cada uno de estos elementos genera retos específicos a las entidades del Sistema y al Gobierno Nacional, que deben ser enfrentados y resueltos, de querer cumplir con lo pactado.

Perspectiva étnica y cultural en el diseño de los mecanismos judiciales y extrajudiciales

El A.F. establece como salvaguarda que en el diseño de los mecanismos judiciales y extrajudiciales acordados respecto a los pueblos étnicos se incorpore la perspectiva étnica y cultural, se respete y se garantice el derecho a la participación y consulta en la definición de estos mecanismos, cuando corresponda.

Cada una de las entidades del Sistema ha avanzado en la inclusión de esta perspectiva en su trabajo. Así, la CEV desarrolló una “Metodología del Enfoque étnico y contra el racismo, la discriminación racial y formas conexas de intolerancia” y un “Protocolo de relacionamiento con las autoridades y víctimas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y Rrom”, para integrar acciones, estrategias, metodologías y herramientas a partir del reconocimiento histórico de la importancia de los pueblos étnicos en desarrollo de su mandato (CEV, 2019). Creó instancias de trabajo e interlocución como la Dirección de Pueblos Étnicos y el Equipo de Trabajo del enfoque étnico. De otro lado, se estableció como línea de investigación específica el modelo para los pueblos étnicos, para lo cual se adelantaron 41 espacios de diálogo y de pedagogía para el esclarecimiento de la verdad en las 9 macroregiones priorizadas por la Comisión⁶.

La UBPD, por su parte, en el marco de Consulta previa desarrollada conjuntamente con el SIVJRN (CEV, 2019), cuenta con dos protocolos: uno para el relacionamiento y coordinación entre la UBPD y los pueblos indígenas y otro para la coordinación y articulación de la reparación integral, restaurativa y transformadora de los pueblos indígenas. En este marco, el Plan Nacional de Búsqueda, aprobado por la UBPD en 2020, cuenta con el capítulo “Pueblos indígenas, Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras” (UBPD, 2020b) y se incluyó como invitado permanente un representante de las

⁶ Estas macro regiones son: Caribe, Nororiente, Sur Andina, Antioquia y Eje Cafetero, Pacífico, Orinoquia, Centro Andina, Amazonia y Nacional.

comunidades indígenas en el Consejo Asesor de la entidad (UBPD, 2020c). La UBPD no realizó consulta previa con las comunidades negras y raizales. En su lugar, desarrolló un proceso de interlocución con organizaciones nacionales afrocolombianas para la construcción de lineamientos étnicos y con 40 organizaciones y Consejos Comunitarios, para la definición del enfoque diferencial étnico afrocolombiano.

Finalmente, la JEP creó como instancia permanente la Comisión Étnica, conformada por la Presidencia, los Magistrados y las Magistradas pertenecientes a grupos étnicos, la Dirección de la UIA y la Secretaría Ejecutiva para promover la incorporación del enfoque étnico y la efectividad de la coordinación Interjurisdiccional con las diferentes justicias étnicas. A través de esta Comisión se avanzó en la consulta y construcción del “Protocolo para la coordinación, articulación interjurisdiccional y diálogo intercultural entre la Jurisdicción Especial Indígena y la Jurisdicción Especial para la Paz”, en el que se establecieron los mecanismos para el desarrollo del trabajo de la JEP en consonancia con los sistemas propios de los pueblos indígenas (Rodeémos el diálogo, 2020).

La inclusión del enfoque étnico en la JEP se hace más visible, en la participación de los pueblos étnicos en los procesos judiciales y el énfasis étnico que tienen 3 de los 7 macro casos abiertos hasta el momento ante la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad –SRVR–.

Respeto de las funciones jurisdiccionales de las autoridades tradicionales

El A.F. establece como salvaguarda étnica que en el diseño y ejecución del SIVJNR se respetarán las funciones jurisdiccionales de las autoridades tradicionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con los estándares nacionales e internacionales vigentes

Para el cumplimiento de esta salvaguarda, tanto la CEV como la UBPD, establecieron mecanismos de interlocución con las autoridades étnicas en los territorios, para garantizar la coordinación con las comunidades; así, la CEV establece la obligación de concertar y coordinar “cualquier acción de la Comisión que implique un despliegue en los territorios de los Pueblos y comunidades étnicas” (CEV, 2019, p. 33). En el PNB aprobado por la UBPD se establece la coordinación con la Jurisdicción Especial Indígena, y la permanente articulación entre la UBPD y el Gobierno indígena. (UBPD, 2020a, p. 51). En el caso de la JEP, la salvaguarda se materializa en el criterio interpretativo de la integración jurisdiccional, mediante el cual, mientras no haya oposición en el marco jurídico

establecido, se deben respetar las funciones jurisdiccionales de las autoridades étnicas en el ámbito territorial.

Mecanismos de articulación y coordinación con la Justicia Especial Indígena –JEI–

Las comunidades étnicas consignaron una tercera salvaguarda dedicada a la relación entre la JEP y la JEI. Tanto en el Acto Legislativo 01 de 2017 (que crea el SIVJNR), como en el Acto Legislativo 01 de 2018 (Reglamento de la JEP), se señala la necesaria coordinación entre la JEP y la JEI y otras justicias étnicas. Este marco normativo se hace efectivo en el “Protocolo de coordinación, articulación interjurisdiccional y diálogo intercultural entre la jurisdicción especial indígena y la jurisdicción especial para la paz” tras la consulta previa de las normas e instrumentos del SIVJNR protocolizada el 19 de enero de 2019. En este marco se ha avanzado en los tres macro casos⁷ abiertos de naturaleza territorial con claras implicaciones étnicas, en los cuales se ha desarrollado un diálogo intercultural, coordinación interjurisdiccional (JEP, 2020b) y se han decretado algunas medidas cautelares de protección a algunas comunidades y sus territorios (JEP, 2020b).

En conclusión, la ST reconoce avances en la inclusión del enfoque étnico en los mandatos, metodologías y desarrollo de los componentes de verdad y justicia del SIVJNR. Tanto en cumplimiento de la salvaguarda relacionada con los procesos de participación y consulta previa, como en la salvaguarda del respeto de funciones jurisdiccionales reconocidas a los pueblos y comunidades étnicas del país. Los desarrollos formales y normativos que han alcanzado la CEV, la UBPD y la JEP demuestran un compromiso por el reconocimiento e inclusión de los pueblos étnicos en sus actividades, sin desconocer los retos que el contexto y la aplicación de algunas de estas medidas les imponen para la correcta aplicación del enfoque en el desarrollo de sus mandatos.

En particular, procesos de reparación colectiva, restitución de tierras, retornos y medidas de atención psicosocial continúan avanzando, pero datan de antes de la firma del A.F. y no es posible reconocer fácilmente qué componentes responden efectivamente al A.F. y cuáles se desprenden de compromisos previos de estas entidades. Además, procesos complementarios como la adopción de un Plan

⁷ Son ellos: el caso 02 en el que se prioriza la situación territorial de Ricaurte, Tumaco y Barbacoas (Nariño), el Caso 04 sobre la situación territorial de la región de Urabá y el Caso 05 que prioriza la situación territorial en la región del norte del Cauca y el sur del Valle del Cauca.

Nacional de Rehabilitación Psicosocial que incorpore una perspectiva étnica, o la adecuación de la política de atención y reparación integral a víctimas.

Implementación, Verificación y Refrendación

El Punto 6 del A.F. estipula las medidas para contribuir a la implementación del A.F., e incluye los mecanismos de seguimiento, impulso y verificación. El Capítulo Étnico del A.F. (6.2) establece para este punto, tres salvaguardas étnicas, que corresponden a (6.2.3): La creación de una Instancia Especial de Alto nivel con Pueblos Étnicos para el seguimiento de la implementación de los acuerdos, la cual tendrá funciones

como consultora, representante e interlocutora de primer orden de la CSIVI; sin detrimento de las funciones y atribuciones que tengan instancias de gobierno propio y de participación que ya existen; y 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 (Acuerdo de Paz, 2016, p. 209).

El PMI incluyó el indicador étnico sobre las “consultas previas de medidas legislativas o administrativas para la implementación del Acuerdo Final que les afecten como pueblos y comunidades étnicas”. La ST destaca la creación de la IEANPE como la instancia para el seguimiento del A.F., que incluye la aprobación de su plan de trabajo y los recursos para su funcionamiento. Además, de los limitados avances en la apertura de espacios de diálogo para la concertación de normas para la implementación del A.F. que afecten directamente a las comunidades étnicas.

Con la expedición del Acto Legislativo 01 de 2016, y en el marco del procedimiento especial legislativo (que fue conocido como *fast track*) fueron presentadas un total de 30 iniciativas legislativas y 35 Decretos con Fuerza de Ley, para un total de 65 normas (CONPA, 2020). De estas,

6 fueron presentadas ante la Comisión Nacional de Diálogo con el pueblo Rrom – CND–, 5 fueron consultadas y protocolizadas ante la MPC y 1 una norma fue consultada y protocolizada ante el Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras –ENCP– (Ibid).

Con los pueblos indígenas, el Gobierno Nacional y la MCP concertaron el 3 de febrero de 2017 una

ruta metodológica especial, excepcional, condicionada y sujeta a principios y salvaguardas, con el fin de establecer la manera en la que las comunidades y

pueblos indígenas de Colombia ejercerían su derecho fundamental a la consulta previa de todas aquellas normas expedidas en el ámbito del *fast track* o Vía Rápida (sic), que pudieran afectarles directamente (Defensoría del Pueblo, 2020, p. 47).

La ST destaca el procedimiento de consulta previa realizado con las comunidades étnicas (indígenas, NARP y Rrom) en el diálogo y concertación de las normas que componen el SIVJNR. En septiembre de 2018, la Comisión Étnica de la Jurisdicción Especial para la Paz –JEP– asumió el proceso de consulta previa para el sistema, y creó 3 rutas metodológicas concertadas con la MPC, la CND y el ENCP, y que tuvo como resultado, la realización de 120 espacios territoriales de concertación con la participación de comunidades indígenas y afrocolombianas, en los 32 departamentos del país (JEP, 2019).

Frente al Mecanismo Especial de Consulta –MEC– en los PDET para territorios étnicos, la ART está implementando un piloto, con la finalidad de establecer un protocolo que permita la aplicación de este mecanismo, y así poder poner en marcha las iniciativas que estén en territorios colectivos y/o afecten a población étnica dentro de los PDET y los PATR (Ibid).

La **IEANPE** ha trabajado en el seguimiento a la implementación de los 97 indicadores étnicos del PMI, a través de reuniones con el fin de establecer acciones y lineamientos para la puesta en marcha del Capítulo Étnico. Se han realizado un total de 24 reuniones entre la IEANPE en pleno y/o su Secretaria Técnica, y la CPEC (CPEC, 2020).

El Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz, aprobó el plan de trabajo de la IEANPE, el cual fue concertado con la CSIVI, así como el presupuesto para su funcionamiento, en el marco del proyecto “Fortalecimiento de la IEANPE”, que incluye tres líneas de trabajo: “(i) Fortalecimiento técnico para la gestión de la IEANPE; (ii) La visibilidad étnica para la paz, la difusión de saberes y el dialogo intercultural nación – territorio; y el (iii) Diálogo intercultural con enfoque de derechos humanos, género, mujer, familia y generación” (CPEC, 2020, p. 186).

1. Introducción

En el punto 6 del Acuerdo Final firmado entre el Gobierno y las Farc-EP se estableció un componente internacional para la verificación de los compromisos adquiridos por las partes. El mecanismo previsto en el Acuerdo Final contemplaba entre sus instancias dos Notables y una Secretaría Técnica compuesta por dos instituciones: CERAC y CINEP –STCVI–, designadas por las partes firmantes.

La ST en su primera fase (de noviembre de 2017 a mayo de 2019) produjo seis informes sobre la implementación de los seis puntos del A.F. y tres informes sobre la implementación del Enfoque de Género (disponibles en la web de CERAC y CINEP). La Secretaría no ha publicado, hasta ahora, ningún informe especialmente dedicado a la verificación del cumplimiento del enfoque étnico del A.F., aunque en los seis informes mencionados, se abordaron, en forma general, en cada uno y para cada punto del Acuerdo, los principales avances y dificultades en la implementación del enfoque.

En mayo de 2020, CERAC y CINEP como ST inician una segunda fase de verificación para retomar su mandato establecido en el A.F (6.3) de “Realizar el análisis del **cumplimiento verificado** de lo acordado, identificar las **controversias** y hacer propuestas de mejoramiento y/o de solución”, nuevamente con el financiamiento del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz. Esta segunda fase irá desde abril de 2020 hasta septiembre de 2021, período en el que se publicarán cuatro Informes sobre la Implementación de los seis puntos del A.F, tres informes sobre el Enfoque de Género y, como un nuevo aporte a la verificación, tres informes sobre el Enfoque Étnico.

Este es, entonces, el primer informe sobre Enfoque Étnico que realiza la ST. Está centrado en la verificación del cumplimiento de los establecido en el A.F. entre el primero de junio de 2019 y el 31 de agosto de 2020.

La ST diseñó una metodología para la verificación del enfoque étnico, en la cual se establece que los informes tendrán una lectura analítica de las acciones que en el marco de la implementación respondan a las necesidades particulares de los pueblos y comunidades étnicas, para identificar oportunidades de mejoramiento y avances necesarios para atender sus derechos, de acuerdo con lo establecido en el capítulo étnico del A.F. (6.2) (STCVI, 2020). La metodología sigue de cerca la establecida para los informes generales de verificación. En particular la referencia al análisis de contexto y el establecimiento de prioridades bien sea para el informe en su conjunto o bien para cada punto del acuerdo. Tres referentes son importantes para el análisis: (i) las salvaguardas establecidas en el capítulo étnico

del A.F. (6.2) con el fin de valorar avances y dificultades de cumplimiento; (ii) el Plan Marco de Implementación –PMI– como herramienta de planeación diseñada para establecer indicadores y metas, con el fin de establecer grados de avance y hasta donde sea posible, cumplimiento de cronogramas; y (iii) se utilizará como referencia auxiliar el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 dado que algunos de los componentes y compromisos del Pacto XII. Pacto por la Equidad de oportunidades para grupos étnicos, contribuyen al cumplimiento del A.F. Especial importancia tendrá la verificación de la participación de los pueblos en la definición de las acciones de implementación y en los diferentes espacios creados con este fin, así como el enfoque interseccional, especialmente para el análisis de los aspectos relacionados con mujer, generación, familia y territorio.

Para este primer informe, el análisis de la ST está orientado a la verificación del cumplimiento de los compromisos que respondan a las necesidades particulares de los pueblos y comunidades étnicas, identificando oportunidades de mejoramiento para contribuir a su reconocimiento como sujetos colectivos e individuales de derechos y a la protección de sus identidades, de acuerdo con la establecido en el capítulo étnico del A.F. (Metodología ST Enfoque étnico, 2020), y para lo cual fueron priorizados para cada uno de los puntos del Acuerdo, las siguientes salvaguardas:

- Punto 1 “Reforma Rural Integral”: estado de avance en la inclusión de los pueblos étnicos en las medidas de RRI sin detrimento de los derechos adquiridos y la incorporación de la perspectiva étnica y cultural en el enfoque territorial (creación del Mecanismo Especial de Consulta en los PDET).
- Punto 2 “Participación Política”: garantías de seguridad para la participación política de los pueblos étnicos y desarrollo del enfoque étnico en los distintos instrumentos de participación, con énfasis en las garantías de seguridad.
- Punto 3 “Fin del Conflicto”: “Programa especial de armonización para la reintegración y reincorporación social y económica con enfoque diferencial étnico y de género” para excombatientes de las FARC-EP, y las garantías de seguridad para la protección de los pueblos étnicos.
- Punto 4 “Solución al problema de las drogas ilícitas”: Avances del enfoque étnico en el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), y la protección colectiva de los territorios étnicos.
- Punto 5 “SIVJRNR”: estado de avance en la incorporación de la perspectiva étnica y cultural en el desarrollo de los componentes del SIVJRNR.
- Punto 6 “Implementación, verificación y refrendación”: Consulta previa, libre e informada para los pueblos étnicos en la implementación del A.F., y el funcionamiento de la IEANPE.

2. Aproximación conceptual del enfoque étnico en la implementación del A.F.

2.1. El compromiso del A.F en materia étnica

El Capítulo Étnico (6.2.) del Acuerdo Final de Paz –A.F.– supuso el reconocimiento de “los pueblos étnicos a la construcción de una paz estable y duradera, al progreso, al desarrollo económico y social del país” (Acuerdo de Paz, 2016, p. 206), pues “han sufrido condiciones históricas de injusticia, producto del colonialismo, la esclavización, la exclusión y haber sido desposeídos de sus tierras, territorios y recursos; que además han sido afectados gravemente por el conflicto armado interno” (Ibid).

Así, este Capítulo contiene las garantías necesarias que los pueblos étnicos requieren para “propiciar el ejercicio pleno de sus derechos humanos y colectivos en el marco de sus propias aspiraciones, intereses y convicciones” (Ibid).

La inclusión del capítulo en el A.F. se logró a través del trabajo de muchas organizaciones indígenas y afrocolombianas que buscaron que sus propuestas estuvieran incluidas en el Acuerdo. Desde el 2013, diversas organizaciones afrocolombianas se unieron y crearon el Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano –CONPA– con la finalidad de que el enfoque étnico fuera incluido en la negociación que se venía desarrollando en La Habana. Finalmente, en marzo del 2016 la Organización Nacional Indígena –ONIC–, el Gobierno Mayor y el CONPA, crearon la Comisión Étnica de Paz –CEP– (Defensoría del Pueblo, 2020, p.12), que posteriormente fue incluida en las negociaciones. El objetivo de la misma fue garantizar los derechos de los pueblos étnicos en la fase de construcción de paz, al asegurar que todas las medidas acordadas fueran coincidentes con sus propias instituciones, prácticas y cultura (Biblioteca del Acuerdo de Paz, Tomo VII, 2016, p. 234). Por lo cual, la incorporación de las salvaguardas y garantías en el A.F. (6.2.3.) significó la oportunidad de blindar y proteger los derechos colectivos de las poblaciones étnicas en la implementación del A.F., incluyendo 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” (Acuerdo de Paz, 2016, p. 207).

Además de la construcción de este Capítulo Étnico, el A.F. también estableció la creación de la IEANPE (6.2.3) como órgano consultor de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la implementación del Acuerdo Final –CSIVI–, Instancia encargada de hacer seguimiento a la implementación de este Capítulo. En el marco de la Instancia, fueron elaborados el proyecto de ley de salvaguardas y garantías para los pueblos étnicos, así como la ruta de seguimiento al capítulo para pueblos y comunidades étnicas del Plan Marco de Implementación –PMI–, que es el elemento básico en la orientación de las

políticas públicas necesarias para la implementación del A.F. y el referente para la inclusión de los acuerdos en los Planes Territoriales de Desarrollo. En total, el PMI contiene 37 metas y 97 indicadores con enfoque étnico.

Finalmente, el reconocimiento otorgado por el A.F. al enfoque étnico incluye los contemplados en el ordenamiento jurídico del marco internacional, constitucional, jurisprudencial y legal, especialmente el principio de no regresividad (...), entre otros principios como

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 sus territorialidad, los mecanismos vigentes para la protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente (Acuerdo de Paz, 2016, p. 206).

2.2. Reconocimiento jurídico de la diversidad étnica y cultural

Colombia es un país multiétnico y pluricultural, tal como lo establece el Artículo 70 de la Constitución Política de 1991, que reconoce y protege la diversidad de los pueblos étnicos en el país. Este reconocimiento implicó “la asimilación e integración de [las] comunidades [étnicas] a la cultura mayoritaria de la sociedad nacional, a un sistema pluralista y participativo, que acepta y respeta la multiplicidad de formas de vida y sistemas de comprensión del mundo diferentes de la cultura occidental, y que propugna por el reconocimiento de los valores étnicos y por el derecho de las minorías tradicionales a sobrevivir y desarrollarse con sujeción a tales valores” (Sentencia C-208, 2007).

La diversidad étnica y cultural es un derecho fundamental que radica “tanto de los grupos humanos que ostentan una cultura específica y diferenciable, (...) como de los individuos que hacen parte de esos grupos” (Ibid). Así, el derecho a la identidad cultural de las poblaciones étnicas desarrolla dos dimensiones fundamentales: una colectiva, que abarca a las comunidades tradicionales para que puedan desarrollarse de acuerdo a su cultura, y una individual, referente a los miembros de las comunidades étnicas, permitiéndoles auto determinarse de acuerdo a su cosmovisión (Ibid). Además de este reconocimiento, la Constitución de 1991 establece otros derechos para los pueblos étnicos:

Tabla 1. Derechos comunidades étnicas

Derecho	Artículo(s)	Ámbito de aplicación
La protección de la riqueza cultural de la nación.	Artículo 8°	Cultura
La oficialidad de lenguas y dialectos de las comunidades nativas y a que la enseñanza que se les imparta sea bilingüe.	Artículo 10°	
El respeto a la identidad cultural en materia educativa.	Artículo 68	
El reconocimiento de la igualdad y dignidad de todas las formas de cultura.	Artículo 70	
La autodeterminación de los pueblos indígenas.	Artículos 9° y 330	Autodeterminación
Las comunidades indígenas deben ser consultadas en las decisiones que las afectan, a través de procedimientos adecuados y con la participación de sus instituciones representativas.	Artículo 40 (2), 329 y 330	
Administrar justicia en su propio territorio y a regirse por sus propias normas y procedimientos	Artículo 246	
A la propiedad colectiva de las comunidades indígenas y su naturaleza inenajenable, inalienable, imprescriptible e inembargable	Artículo 329	

A gobernarse por consejos indígenas según sus usos y costumbres	Artículo 330	
Reconocimiento a las comunidades negras, afrocolombianas y palenqueras	Artículo 55 transitorio	

Fuente: Elaboración propia con base en la Sentencia C-208 de 2007.

Estos derechos son respaldados por las obligaciones asumidas por el Estado colombiano en varios instrumentos internacionales de Derechos Humanos, entre los que se destacan los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos, y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Artículo 20⁸), la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (Artículo 10⁹), y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo – OIT– sobre pueblos indígenas y tribales, aprobado mediante la Ley 21 de 1991, que hace parte del bloque de constitucionalidad. Este último reconoce a los pueblos indígenas y tribales como sujetos colectivos de derechos, y señala “el derecho de los pueblos indígenas y tribales a mantener y fortalecer sus culturas, formas de vida e instituciones propias, y su derecho a participar de manera efectiva en las decisiones que les afectan” (OIT, 2014).

Especialmente, el reconocimiento a la propiedad colectiva y a la consulta previa, libre e informada, son derechos fundamentales para el cumplimiento del resto de los derechos de los pueblos étnicos en Colombia. En particular, el derecho al territorio y a la propiedad colectiva representa

su principal medio de subsistencia (...) además, porque constituyen un elemento integrante de la cosmovisión y la religiosidad. El derecho fundamental a la propiedad colectiva de los grupos étnicos lleva implícito, dada la protección

⁸ “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social” (artículo 2º, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966).

⁹ “En la presente Convención la expresión “discriminación racial” denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública” (artículo 1º, Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, 1965).

constitucional del principio de diversidad étnica y cultural (...) con una importancia esencial para las culturas y valores espirituales de los pueblos aborígenes” (Sentencia T-188, 1993). Este derecho comprende: “(i) el derecho a constituir resguardos; (ii) la protección contra actos de terceros; (iii) según los precedentes, este derecho es, además, un medio para garantizar la integridad étnica y la supervivencia de los pueblos indígenas (Sentencia T-387, 2013).

El Convenio 169 de la OIT brinda una protección reforzada al territorio de los pueblos indígenas y tribales obligando a los Estados partes a “respetar el carácter colectivo de los territorios de estos pueblos” (art. 13, *ibíd.*) y darle “una especial importancia al vínculo de los mismos con el territorio y el derecho de los pueblos a decidir el proceso de desarrollo que afecte a las tierras que ocupan” (art. 7.1, *Ibid.*).

Además, del derecho a la consulta previa y al consentimiento previo, libre e informado como “el derecho que tienen los grupos étnicos a definir sus propias prioridades de desarrollo, a ser consultados cuando exista la probabilidad de afectarles, a participar en la igualdad de condiciones a las que tienen otros sectores (...)” (Defensoría del Pueblo, 2020, p. 28). La Corte Constitucional ha definido que este derecho tiene procedencia cuando hay una afectación directa sobre los pueblos étnicos, y establece que

existe afectación directa cuando: (i) se perturban las estructuras sociales, espirituales, culturales, en salud y ocupacionales; (ii) existe un impacto sobre las fuentes de sustento ubicadas dentro del territorio de la minoría étnica; (iii) se imposibilita realizar los oficios de los que se deriva el sustento y (iv) se produce un reasentamiento de la comunidad en otro lugar distinto a su territorio” (Sentencia SU-123, 2018).

Actualmente, Colombia cuenta con tres grupos étnicos reconocidos: indígenas, afrocolombianos y gitanos/Rrom. Según datos del Censo de Población de 2018, los pueblos indígenas corresponden a 1.905.617 personas, lo que representa el 4,4% de la población nacional; los afrocolombianos¹⁰ representan el 9,3% de la población (4.671.160 personas); y los gitanos son el 0,01% de la población (4.858 personas) (Defensoría del Pueblo, 2020, p. 18). En total, la población étnica constituye el 14,06% del total nacional de cerca de 7 millones de personas, de las cuales el 24,1% están en las zonas rurales del país (Akubadaura, 2020, p.5). Estas cifras evidencian la diversidad étnica y cultural en todo el territorio nacional y, por tanto, la importancia de visibilizar las afectaciones e impactos diferenciados

¹⁰ La Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas –CNOA– denunció las irregularidades del Departamento Nacional de Estadística –DANE– en el censo de 2018 para la población afrocolombiana, lo que puso “en riesgo la vida y supervivencia de la población” (El Tiempo, 2019b), y obligó al DANE a ajustar los resultados obtenidos con base en la “Encuesta de Calidad de Vida” (*Ibid.*).

que ha tenido el conflicto armado sobre los derechos y libertades fundamentales de estos pueblos. Al respecto, la Corte Constitucional declaró a los pueblos indígenas y afrocolombianos de especial protección constitucional, que deriva en “la existencia de patrones históricos de discriminación aún no superados (...); la presencia de una cultura mayoritaria que amenaza con la desaparición de sus costumbres, su percepción sobre el desarrollo y la economía y, en términos amplios, su modo de vida (cosmovisión)” (Sentencia T-387, 2013).

3. Implementación del Capítulo Étnico desde la firma del Acuerdo de Paz

3.1. El desarrollo normativo

Durante la primera fase de la implementación se preveía realizar el desarrollo normativo necesario para la implementación del A.F., a través de Actos Legislativos¹¹, Leyes y Decretos Ley aprobados por el procedimiento legislativo especial “*fast track*”, decretos ordinarios y otras normas. De la normatividad aprobada, la Corte Constitucional realizó un control automático de constitucionalidad de 5 actos legislativos y 6 leyes expedidas por el Congreso en virtud del procedimiento legislativo especial y 36 Decretos Ley expedidos por el Gobierno en uso de las facultades extraordinarias (Corte Constitucional, 2019). De los 5 Actos Legislativos, sólo el Acto No. 2 de 2017 contiene disposiciones con enfoque étnico explícito.

Para la implementación normativa inicial, el Gobierno estableció que era necesaria la aprobación de 121 normas¹² (Multipartidista, 2019). Además, que “por lo menos diez y seis (16) normas requerían surtir el derecho fundamental a la CPLI, pero tal consideración no se respetó” (Comisión Étnica por la Paz, 2019, pp. 15-16). Sólo 6 proyectos¹³ fueron llevados a la Mesa Permanentes de Concertación –MPC– con los pueblos indígenas de los cuales 5 fueron protocolizados. Adicionalmente los pueblos indígenas lograron el compromiso para la implementación de un plan de protección reforzada de los pueblos indígenas en riesgo de extinción que no están

¹¹ Acto Legislativo 01 de 2016, por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final, que establece el procedimiento legislativo especial para la paz y dota al Presidente de facultades; Acto Legislativo 01 de 2017, que introduce a la Constitución el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No repetición Acto Legislativo 02 de 2017, que busca dar estabilidad jurídica al Acuerdo –establece el respeto a la diversidad étnica y cultural del Sistema y dispone en artículo transitorio 9 una Sala Incidental para la solución de conflictos de competencia entre la JEP y la Jurisdicción Especial Indígena–; Acto legislativo 03 de 2017 que regula el componente de reincorporación política del AF; el Acto Legislativo 04 de 2017, que establece la utilización de recursos del Sistema General de Regalías para la implementación del AF y crea el OCAD Paz; el Acto Legislativo 05 de 2017, que prohíbe la creación de grupos armados organizados de cualquier tipo como una garantía de no repetición.

¹² A agosto de 2019 solo se habían promulgado 53 de ellas, dos ellas en el primer año del Gobierno Duque.

¹³ Son ellos el Decreto Ley 953 de 17 de mayo de 2017, sobre pago por servicios ambientales; el Decreto 893 de 28 de mayo de 2017, que crea los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET; el Decreto Ley 902 de 29 de mayo de 2017, con medidas para facilitar la implementación de la RRI en materia de tierras, procedimiento de acceso y formalización, y creación del Fondo de Tierras. Adicionalmente se consultaron el proyecto de Ley estatutaria de administración de justicia en la JEP, que fue aprobado (Ley 1957 de 2019) y dos proyectos de ley que no han sido aprobados: el proyecto de ley para regular el catastro multipropósito y el proyecto de ley para la creación de la Circunscripción Especial de Paz. (Comisión Étnica por la Paz, 2019, p.16)

priorizados por el A.F. y planes de acción inmediata en áreas no municipalizadas. Para los pueblos NARP los procesos de CPLI tuvieron dificultades “debido a la falta de concertación de la Ruta Metodológica entre los y las representantes del Espacio de Consulta Previa Afrodescendiente” (Comisión Étnica por la Paz, 2019, p. 16).

3.2. Creación IEANPE

La Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos –IEANPE– prevista por el A.F. para el seguimiento de la implementación de los Acuerdos, como consultora, representante e interlocutora de la Comisión de Seguimiento Impulso y Verificación –CSIVI–, fue creada por el Decreto 1995 de 2016 que crea la CSIVI. Los lineamientos para su puesta en marcha fueron definidos en el Comunicado Conjunto #13 de 15 de marzo de 2017 (CSIVI, 2017). Según este comunicado, la IEANPE estará conformada por 8 delegados de organizaciones representativas de los pueblos étnicos con respeto a la diversidad étnica y cultural y con representación equitativa entre hombres y mujeres y tendrá vigencia desde su conformación y hasta 3 meses después de concluido el Plan Marco de Implementación –PMI–. Las principales funciones de la IEANPE se resumen en el Recuadro 1.

Recuadro 1. Funciones de la IEANPE

- ✓ Actuar como órgano consultor, representante e interlocutor ante la CSIVI, en todos los aspectos relacionados con la interpretación, implementación y seguimiento del AF, desde la perspectiva étnica.
- ✓ Hacer seguimiento a la implementación del Capítulo Étnico, especialmente en lo relacionado con el PMI, los planes cuatrienales de implementación y los planes plurianuales de inversión.
- ✓ Dar insumos y hacer recomendaciones a la CSIVI para la incorporación de un enfoque transversal étnico de género, mujer, familia y generación.
- ✓ Mantener espacios de comunicación e interlocución con las comunidades de los pueblos étnicos y las instancias oficiales de comunicación de éstos con el Gobierno Nacional.
- ✓ Contribuir a la difusión, visibilización y socialización del A.F. con una perspectiva étnica
- ✓ Mantener diálogo constante con la CSIVI y demás instancias establecidas en el A.F.

Fuente: CSIVI, 2017 Comunicado # 13.

3.3. El Enfoque Étnico en el Plan Marco de Implementación

En junio de 2018 fue publicado el PMI y aprobado el Documento Conpes 3932 que “contempla los lineamientos para la Articulación del PMI con los instrumentos de planeación de los niveles nacional, departamental y municipal” (STCVI, 2018, p. 28).

El trabajo de la IEANPE para la construcción del enfoque étnico del PMI, se realizó desde de junio de 2017 y concluyó con la aprobación del documento Conpes 3932 de 2018 y la definición de 37 metas y 98 indicadores distribuidos en los seis puntos del acuerdo:

Tabla 2. Número de metas e indicadores con enfoque étnico en el PMI

Punto del Acuerdo	Metas	Indicadores
Reforma Rural Integral	10	27
Participación Política	4	25
Fin del Conflicto	2	10
Solución al problema de las drogas	9	17
Víctimas	6	11
Implementación y Verificación	6	8

Fuente: Elaboración propia con base en el PMI.

Adicionalmente se señalaron en cada punto, metas e indicadores con enfoque de mujer, familia y generación (Comisión Étnica por la Paz, 2019, p. 12).

27

3.4. Avances en la Implementación del capítulo étnico desde la firma del Acuerdo hasta mayo de 2019

Este apartado se basa principal, aunque no únicamente, en los seis informes de verificación realizados por esta Secretaría: (STCVI 2018a) (STCVI 2018b) (STCVI 2018c) (STCVI 2018d) (STCVI 2019a) (STCVI 29b).

3.4.1. Reforma Rural Integral¹⁴

El papel y la importancia de los pueblos étnicos en la implementación de los temas relacionados con la Reforma Rural Integral, es innegable, tanto por su carácter de población rural, como por su vinculación con el territorio y los derechos que, colectivamente, ejercen sobre el mismo, que no se limita al área del resguardo o del consejo comunitario, sino también incluyen las áreas sagradas o de especial

¹⁴ El PMI del punto uno del A.P. para pueblos étnicos incluyó 36 metas y 38 indicadores. Ver PMI pp. 173-178.

importancia ritual y cultural, tierras y territorios necesarios para su permanencia y supervivencia (Sentencia T-693 de 2011 numerales 4.5.2 y 4.5.3.).

Como se ha puesto de presente en los informes generales de esta ST, la inequidad y las brechas de desarrollo en el campo colombiano son una de sus características predominantes. Aunque los pueblos étnicos poseen una vasta extensión del territorio colombiano, cerca del 32% del territorio nacional¹⁵ “aproximadamente el 90% tiene una vocación agroforestal y solo el 7% es apto para la agricultura” (Defensoría del Pueblo 2020, p. 37). Así mismo, la violencia ha golpeado con particular intensidad a los grupos étnicos.

La salvaguarda establecida en el A.F. para las medidas de la RRI (6.2.3 a) busca garantizar sus derechos territoriales y prevenir y proteger del posible menoscabo que éstos puedan tener como consecuencia la implementación de dichas medidas¹⁶. Esta salvaguarda consagra las siguientes garantías:

- La garantía de la incorporación transversal de la perspectiva étnica y cultural y del enfoque de género, mujer, familia y generación en todas las políticas y programas de acceso y formalización de tierras, desarrollo territorial y desarrollo rural integral.
- La garantía del derecho a la participación a través de la CPLI y la creación y funcionamiento del Mecanismo Especial de Consulta –MEC– en la implementación de los PDET en aquellas zonas con presencia de comunidades étnicas.
- El respeto a las condiciones jurídicas vigentes de la propiedad colectiva y de los mecanismos de protección y seguridad jurídica de tierras y territorios ocupados y/o poseídos tradicionalmente.
- La inclusión diferencial de los pueblos étnicos como beneficiarios de las medidas de acceso a tierras para la adjudicación y formalización de predios con destino a la constitución, creación, saneamiento, ampliación, titulación, demarcación, restitución y resolución de conflictos de uso y tenencia de tierras. Esto sin detrimento alguno de sus derechos adquiridos.
- El respeto a la integridad cultural y a sus particularidades propias en la implementación de mecanismos de resolución de conflictos de tipo agrario.
- La orientación de los PDET como un mecanismo que debe contribuir a la implementación de las apuestas propias territoriales de los grupos étnicos

¹⁵ Según la Defensoría del Pueblo (2020, p. 45), 30.5 millones de hectáreas corresponden a tierras tituladas a indígenas y seis millones de hectáreas a territorios colectivos de comunidades negras.

¹⁶ Como lo anota la Defensoría del Pueblo (2020, pp. 29-30), tales riesgos se corren con los PDET, con los ETCR y el desarrollo de proyectos productivos, la formalización de tierras, la implementación del programa de sustitución, entre otros.

como planes de vida, de etnodesarrollo, de manejo ambiental y ordenamiento territorial o sus equivalentes.

La pregunta que orienta el análisis del cumplimiento de la implementación del enfoque étnico en materia de RRI es: ¿En qué medida se han protegido los derechos territoriales de los pueblos étnicos en la implementación de las medidas de acceso a tierras y desarrollo territorial?

3.4.1.1. Acceso y formalización de tierras.

En desarrollo del A.F., se expidió el Decreto-Ley 902 de mayo de 2017, que creó el Fondo de Tierras para la RRI y estableció los mecanismos y registros para el acceso a los beneficios para distintos grupos poblacionales. El Decreto fue consultado con los pueblos indígenas en la Mesa Permanente de Concertación – MPC– y se establecieron una serie de salvaguardas adicionales a las consagradas en el A.F.; también fue consultado con los pueblos Rrom y existen las actas de protocolización correspondientes. Sin embargo, el proceso de consulta no se surtió plenamente en el caso de los pueblos NARP. En la concertación realizada con la MPC el Gobierno definió la creación de una subcuenta del Fondo de Tierras para el acceso a la tierra de los pueblos indígenas, pero no para comunidades afrodescendientes. Esto tuvo como consecuencia que la Corte Constitucional, en Sentencia C-073 de 2018, declarara la exequibilidad condicionada de algunos artículos (19, 55 y 64) y ampliara a todas las comunidades étnicas las disposiciones que el Decreto Ley 902 de 2017 había establecido sólo para pueblos indígenas. Sin embargo, la subcuenta no fue reglamentada por la Agencia Nacional de Tierras –ANT– en el período considerado.

29

La Contraloría General de la República (2019 p. 57 y ss.), por su parte, señaló una baja ejecución de recursos para el Ordenamiento social de propiedad rural (p. 237). Así mismo, reportó poco avance en los indicadores étnicos del PMI, especialmente en los relacionados con la resolución de las solicitudes de distintos procesos de protección y titulación colectiva radicadas a 2017 (1206 solicitudes), con un avance del 3,7%¹⁷, (p. 239), así como en otras medidas entre ellas las referentes a la participación de los pueblos étnicos en la puesta en marcha del catastro multipropósito. Puede afirmarse que el limitado avance en gran parte de las disposiciones para el acceso y la formalización de tierras, afecta también el cumplimiento de las salvaguardas para los pueblos étnicos y que algunos de los avances no se han reflejado en la garantía del derecho para estos pueblos.

¹⁷ La Contraloría General de la República –CGR– en su informe, señalaba la necesidad de establecer un plan estratégico para superar el gran atraso en esta materia, plan que debería ser concertado con los pueblos étnicos (p. 242).

3.4.1.2. Desarrollo territorial con enfoque étnico

Los PDET son una de las apuestas más ambiciosas del A.F., pues se trata de un instrumento que permite avanzar en la construcción del Estado Social de Derecho y particularmente en los derechos a la igualdad material entre la población urbana y campesina; el derecho a la igualdad material de las mujeres campesinas; el pluralismo étnico y cultural y los derechos de los grupos étnicos; los derechos económicos, sociales y culturales, especialmente de la población rural, los derechos de participación ciudadana, así como contribuir a la garantía del derecho a la reparación integral; todo esto en las zonas mayormente afectadas por el conflicto.

El A.F. establece la incorporación del enfoque étnico en la implementación de las medidas, que no podrá ir en detrimento de los derechos de los grupos étnicos y debe respetar el carácter principal de la consulta previa (A.F. 6.2.3). En atención a ello, el Decreto 893 de 2017 estableció un mecanismo especial de consulta – MEC– para garantizar que en los PDET se incorporasen sus planes de vida, etnodesarrollo, planes de manejo ambiental y ordenamiento territorial, o similares (Art. 12). El MEC para la construcción de los PDET ha tenido varias dificultades: en primer lugar, el reparo inicial de la ART a flexibilizar la metodología de planificación encontró oposición en las organizaciones indígenas y afrodescendientes y particularmente en la IANPE (A.F. 6.2.3), que se solucionó con un acuerdo en marzo de 2018 en el que la ART adquirió compromisos concretos para materializar la participación de los grupos étnicos. Adicionalmente, el propio diseño de las zonas PDET lleva a fraccionamiento de territorios étnicos, puesto que estos no se corresponden con la división municipal utilizada en los PDET.

Para la implementación del MEC, la ART acordó 116 rutas étnicas que se articularon al proceso en diferentes momentos: (i) intercultural veredal, procesos étnicos que se articularon desde la fase veredal (70 rutas); (ii) Intercultural municipal, procesos étnicos que se realizaron en forma autónoma cuyo resultado fue un Pacto Étnico Comunitario para la Transformación Regional –PECTR– (27 rutas); (iii) Intercultural subregional, caso en el cual los procesos étnicos se articulan en la fase subregional, luego de surtir procesos autónomos que tienen como producto un PECTR que se integró con el Pacto Municipal (seis rutas, incluyendo Jiw y Nukak); (iv) PDET Étnico, en la subregión del Chocó. La participación en las distintas rutas fue importante: 715 cabildos indígenas y 517 Consejos Comunitarios.

En general puede afirmarse que en la mayoría de los PATR¹⁸ se incluyó un enfoque étnico, tanto en la visión del territorio como en la metodología utilizada – construcción de rutas étnicas– y más tangencialmente en los diagnósticos realizados en cada subregión. Sobresale el caso del PATR de Chocó, que es completamente étnico. Entre las iniciativas de carácter étnico, hay algunas que son propiamente tales y están dirigidas a demandas específicas de la población en el territorio, otras, que contemplan la necesidad de introducir enfoques étnicos en las políticas públicas, otras más que abogan por la participación de los pueblos étnicos en la toma de decisiones o en la definición de políticas o estrategias.

Así, en acceso a tierras, las iniciativas aprobadas buscan solución a los problemas de saneamiento, delimitación, clarificación y formalización de resguardos y territorios colectivos; la articulación con los planes de vida y de etnodesarrollo, los demás instrumentos de planeación territorial y el establecimiento de espacios de diálogo intercultural para la resolución de conflictos sobre la tierra. En materia de desarrollo social, las iniciativas étnicas se centran en la implementación del Sistema Indígena de Salud Propia e Intercultural –SISPI–, que tiene distintos grados de desarrollo en el territorio y en la creación de un modelo de salud propio para las comunidades afrodescendientes. Así mismo, en la consolidación territorial del Sistema de Educación Indígena Propio –SEIP–, y en la implementación de modelos etnoeducativos para los pueblos afrodescendientes. En reconciliación, convivencia y construcción de paz, se busca apoyar la formulación o la implementación de los planes de vida, los planes de salvaguarda y los planes de etnodesarrollo de los pueblos, y el cumplimiento de las medidas de reparación integral previstas por los decretos-ley 4633 y 4535 de 2011, articulación prevista por el Decreto Ley 893 de 2017, para incorporar la perspectiva étnica y cultural en el enfoque territorial, acorde con los planes de vida, etnodesarrollo, planes de manejo ambiental y ordenamiento territorial, o sus equivalentes.

De acuerdo con la información entregada a la ST por la Agencia de Renovación del Territorio –ART– (2019), esta entidad ha clasificado un considerable número de iniciativas con las etiquetas “común étnica”¹⁹ y “propias étnicas”²⁰ (tabla 3), que dan cuenta de la importancia del trabajo de planificación realizado entre la ART y los grupos étnicos. Su representación es importante pues las conocidas como tipo común étnicas representan un 27% del total de iniciativas municipales y un 50,5% de las subregionales. Las propias, representan 22,6% y 13,7%, respectivamente.

¹⁸ En el PATR de Sur de Bolívar solo se incluyó una mención al tema étnico en la visión

¹⁹ Iniciativas dirigidas o que benefician a comunidades étnicas y no étnicas.

²⁰ Iniciativas dirigidas específicamente a grupos étnicos.

Tabla 3. Iniciativas común y propia étnicas, por pilar

Pilares	Iniciativas Común Étnica		Iniciativas Propias Étnicas	
	Pactos Municipales	Pactos Subregionales	Pactos Municipales	Pactos Subregionales
1. Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso del Suelo	834	81	823	36
2. Infraestructura y Adecuación de Tierras	1461	84	561	13
3. Salud Rural	929	63	852	33
4. Educación Rural y Primera Infancia Rural	1544	61	1462	33
5. Vivienda Rural, Agua Potable y Saneamiento Básico Rural	775	21	536	2
6. Reactivación Económica y Producción Agropecuaria	1574	120	1161	19
7. Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación	705	83	434	1
8. Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz	1044	82	1577	25
Total	8866	595	7406	162

Fuente: ART (2019).

32

Desarrollo territorial con enfoque étnico y Plan Nacional de Desarrollo

En el Plan Nacional de Desarrollo –PND–, aprobado en mayo de 2019, se incluye un capítulo XII. Pacto por la equidad de oportunidades para grupos étnicos: indígenas, negros, afrocolombianos, raizales, palenqueros y Rrom, que “recoge las medidas y acciones estratégicas de política pública que serán adaptadas para ... avanzar en la inclusión social, cultural y económica de manera sustentable” (DNP, 2019, p. 824; Gaceta p. 264). En la sección g del Diagnóstico se aborda la relación con el Pacto XI por la construcción de paz. Se reconoce que, a pesar de la inclusión de 97 indicadores étnicos acordados con la IANPE en el PMI, los compromisos del enfoque étnico “han tenido una baja tasa de implementación” (DNP 2019B, p. 856, Gaceta p. 272) y no se ha logrado articular en los PDET, por ejemplo, instrumentos propios de los grupos étnicos.

El PND introduce unas estrategias transversales, comunes a todos los grupos étnicos, sobre el mejoramiento de condiciones de vida, de la visibilidad estadística de los grupos, la territorialidad colectiva, la producción y conservación, la conectividad territorial, el apoyo al desarrollo cultural, la participación y la convivencia, y la construcción de paz. En esta última estrategia el PND hizo

énfasis en la disminución del riesgo por la presencia de Minas Antipersonal – MAP– y Municiones sin Explotar –MUSE– en los territorios y en la concertación de un programa de armonización para la reincorporación y la reintegración social y económica. Adicionalmente, se establece un capítulo especial para grupos indígenas, otro para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras –NARP– y otro para Rrom.

En materia de tierras, el plan señala la importancia de garantizar la constitución, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas, adquisición de predios y mejoras, aspectos estos contemplados en el A.F. (6.1.12.3); y la adopción por parte ANT de un plan de titulaciones colectivas, así como el cumplimiento de los programas de garantías y planes de salvaguarda ordenados por la Corte Constitucional.

El capítulo de comunidades NARP, en el espacio de consulta previa se acordaron 239 propuestas de las cuales 1 se relaciona con los PDET, 4 con construcción de Paz y 1 con territorio. Esta última se refiere a la necesaria concertación por parte de la ANT de los mecanismos diferenciales de resolución de conflictos territoriales que afectan a las comunidades NARP en relación con sus derechos territoriales y a la propiedad colectiva que surjan entre estos y terceros. Los relacionados con la construcción de paz buscan el cumplimiento, por parte de las entidades responsables, de las metas e indicadores establecidos en el PMI.

3.4.2. Participación política: Apertura democrática para construir la paz

El Capítulo Étnico dispuso la garantía de participación plena y efectiva de los pueblos étnicos, sus autoridades y sus organizaciones en las diferentes instancias creadas por el A.F., tanto en las políticas como en las de planeación, así como la garantía de participación en las Circunscripciones Territoriales Especiales de Paz –CTEP–, cuando hubiera coincidencia de estas con los territorios étnicos. Además de establecer las garantías de seguridad para la participación política. Desde el punto de vista de planeación, el PMI incluyó para este punto del acuerdo 21 indicadores étnicos.

3.4.2.1. Las garantías para el ejercicio de la política de los pueblos étnicos

Desde la firma del A.F. ha sido una preocupación constante la seguridad de los pueblos étnicos. Líderes y lideresas de las comunidades han sido altamente victimizados, sin que se haya logrado integrar en la práctica, el enfoque étnico en las medidas de protección.

Como lo afirma la Contraloría General de la República –CGR– (2019, p. 253), citando a la Defensoría del Pueblo: “entre enero y abril de 2019, de 485 casos de homicidios de líderes sociales, 220 de ellos eran personas indígenas o afrocolombianas”. Pese a la necesidad de garantizar la vida y la integridad de los pueblos étnicos, continúa la CGR, “el Punto 2 del Acuerdo es el que presenta mayores preocupaciones, en tanto es destacable el bajo o nulo reporte de avance específicamente en los indicadores étnicos y el seguimiento a las situaciones de vulneraciones”.

Uno de los principales avances en cuanto a participación política fue la aprobación del Estatuto de la Oposición, Ley 1909 de 2018, que consagra como uno de los principios rectores la diversidad étnica, por lo cual las organizaciones y movimientos indígenas y NARP gozarán del respeto a sus posiciones culturales, ideológicas, su cosmovisión y opiniones políticas en el debate democrático. Consagra, igualmente, que en el marco del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política –SISEP– se deben estructurar programas de protección y seguridad con enfoque diferencial y de género para los miembros de las organizaciones políticas declaradas en oposición (Art. 30). En el informe sobre el cumplimiento del Estatuto de la Oposición, la Procuraduría General de la Nación, insta a las autoridades territoriales y a la Unidad Nacional de Protección –UNP– a concertar y adoptar en forma urgente medidas de protección individuales y colectivas para garantizar la protección de miembros de partidos, con “enfoque diferencial étnico, territorial y de género que garanticen la vida, integridad personal y demás derechos fundamentales y libertades civiles y políticas” (PGN, 2019b, p.51).

Por su parte, el SISEP (Decreto 895 de 2017), para garantizar la puesta en marcha de medidas de protección y seguridad debe hacer énfasis en el enfoque territorial, que no puede desligarse del enfoque étnico. Sin embargo, su puesta en marcha ha sido lenta y la CGR afirma que “según los reportes de Presidencia, dicho Sistema no se encuentra operando” (CGR, 2019, p. 253)” (A marzo de 2019), y que el Plan de Acción Oportuna –PAO– creado por el nuevo Gobierno (Decreto 2137 de 2018), “no cuenta con estrategias de prevención o protección específicas para comunidades étnicas” (CGR, 2019, p. 253).

3.4.2.2. Enfoque étnico en la creación de mecanismos democráticos de participación ciudadana

En temas de participación ha sido notable el rol que han jugado las organizaciones de mujeres y de los pueblos étnicos en el desarrollo de los Consejos Territoriales de Paz y en las jornadas de construcción de los primeros lineamientos de política

pública de reconciliación, convivencia y no estigmatización. Sin embargo, la nula implementación de estos enfoques en lo relacionado a promover la participación e inclusión de estos actores en la política electoral, hace que los anteriores esfuerzos continúen siendo insuficientes.

El Decreto 885 de 2017 que crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia –CNP–, contiene algunos elementos relacionados con el enfoque étnico y de género. Entre sus principios rectores, destaca el enfoque diferencial en los siguientes términos:

Se propenderá por que las políticas de paz cuenten con un enfoque diferencial de género, mujer, edad, grupos étnicos, comunidad campesina, víctimas, diversidad sexual, condición de discapacidad. Las políticas de paz tendrán especial énfasis en la situación de mujeres, niños, niñas y adolescentes (Art. 2).

Si a este enfoque se suma el también consagrado enfoque territorial, se tiene reconocimiento a la diversidad y a las características territoriales y poblacionales, y se posibilita una comprensión diferenciada de los impactos del conflicto armado interno en los territorios.

En el CNP deben participar tres representantes de las organizaciones indígenas nacionales, dos representantes de las comunidades NARP, dos representantes del pueblo Rrom. El decreto crea también los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia. Para la implementación de estos CTPRC el Gobierno del Presidente Santos expidió en febrero de 2018 la Directiva Presidencial 01, pero esta no establece medidas concretas para su fortalecimiento, ni incorporó adecuadamente el enfoque de género, étnico y de derechos humanos.

El proyecto de acto legislativo para la creación de las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz –CTEP– previstas en el A.F. (2.3.6) fue presentado a consulta previa, e incluía medidas para garantizar candidatos de los pueblos étnicos como estaba previsto en el Capítulo étnico del A.F. (6.2) e incluía medidas positivas como el impulso a la inscripción de cédulas, la pedagogía del voto y la instalación de puestos de votación en los territorios étnicos concernidos. En la medida en que el proceso ha sufrido múltiples tropiezos que han impedido su aprobación, no pueden darse las garantías para la participación de los pueblos étnicos en este proceso.

Finalmente, aunque estaba prevista la modificación de la Ley orgánica de Planeación (Ley 152 de 1994) para el fortalecimiento de la planeación participativa, en la cual debería fortalecerse el papel de las comunidades étnicas,

ninguno de los proyectos de ley que fueron presentados fueron aprobados y se archivaron por vencimiento de términos²¹.

En materia de medidas para garantizar la movilización y la protesta social Bonilla (2019) señala que en la implementación del Punto 2 “preocupan los tropiezos que ha tenido la mayoría de las medidas que buscan garantizar la movilización y la protesta social”, tema de “especial importancia para los pueblos étnicos ya que sus movilizaciones suelen ser estigmatizadas y acusadas de estar infiltradas por grupos armados ilegales”. Como lo resalta la Defensoría del Pueblo (2020) con la implementación del A.F. las organizaciones sociales afrocolombianas e indígenas tuvieron una mayor visibilidad, reclamaron el respeto de su autonomía y las salvaguardias acordadas y desligarse de algunos sectores políticos en el marco de movilizaciones sociales propias de estos pueblos.²²

3.4.3. El Fin del Conflicto

3.4.3.1. La reincorporación de los excombatientes de comunidades étnicas

La ST tiene poca información sobre el porcentaje de miembros de comunidades étnicas pertenecientes al partido FARC, ni a su dirección colegiada. El partido FARC cuenta con una Comisión Étnica liderada por el Senador Israel Zúñiga conocido como ‘Benkos Biohó’, quien ocupa una de las 10 curules asignadas al partido FARC por el A.F. (3.2.1.2). Frente a la reincorporación jurídica, la ST desconoce la aplicación del enfoque étnico en los listados entregados por las FARC al Gobierno Nacional, por lo que no hay una cifra que establezca el número total de excombatientes de origen étnico acreditados por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz –OACP–.

En materia de reincorporación económica y social, el Capítulo Étnico (A.F. 6.2.3) estableció una salvaguarda que corresponde al “Programa especial de armonización para la reintegración y reincorporación social y económica con enfoque diferencial étnico y de género”, que fue incorporado con el Conpes 3931 de 2018 sobre la política de reincorporación, planteando acciones afirmativas en el marco del programa. Si bien la ARN conformó espacios de diálogo con las autoridades étnicas, en especial indígenas y afrocolombianas para el proceso de armonización, todavía no existe una hoja de ruta para la implementación del programa en el proceso actual de reincorporación.

²¹ El primero fue el proyecto de ley 020-17C;011-17S fue archivado por el vencimiento del Período de *fast track*. El segundo proyecto PLO 218-18C a pesar de ser aprobado en mi primer debate fue archivado a mediados de 2019.

²² En su sexto informe esta ST hizo evidente la falta de garantías para la protesta en el marco de la Minga Indígena de 2019. STCVI (2019b).

En cuanto al proceso de reincorporación, las cifras sobre la proporción de excombatientes son distintas: en el Censo realizado por la Universidad Nacional en 2017 en las ZVTN, el 30% de los 10.015 excombatientes censados se reconocía como perteneciente a algún grupo étnico. Dos años después, en el Registro nacional de Reincorporación realizado por el CNR, el 17,3% de los excombatientes se reconoce como parte de un grupo étnico. Desde 2018, la IEANPE y la Misión de Verificación de Naciones Unidas definieron un programa de trabajo conjunto en materia de reincorporación, para incluir un enfoque étnico en los proyectos productivos, además de la promoción de reconciliación y diálogo entre las autoridades tradicionales y los líderes de los ETCR. En 2019 fue aprobado un primer proyecto productivo colectivo con enfoque étnico, que beneficiará a 240 excombatientes en su mayoría indígenas y que incluye un acuerdo de uso de la tierra con el resguardo indígena de Tumburao en Silvia, Cauca (NN.UU, p. 7, 2019).

De acuerdo con la Comisión Étnica, buena parte de las Zonas Veredales de Normalización Transitoria –ZVNT–, hoy Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación –AETCR–, “fueron integradas en territorios étnicos, y cuando se decidió su localización “no se tuvo en cuenta las comunidades indígenas y afrodescendientes que se situaban en algunos de los territorios, lo que generó conflictos y resistencias”, como sucedió en los departamentos de Cauca, Nariño y Chocó (Comisión étnica, 2019, p. 38).

Por otra parte, el PMI incorporó 10 indicadores, entre los cuales se establecía el que los pueblos étnicos contaran con planes y rutas específicas propias de reincorporación y retorno de excombatientes. (Primer informe de cumplimiento del capítulo étnico (p. 37). A mayo de 2019 esta ST no había constatado la existencia de una ruta étnica de reincorporación, aunque la Misión de Verificación de las Naciones Unidas afirmaba en su Informe de abril de 2018 que:

Una medida positiva en marcha es la preparación de un decreto para la reincorporación de 3.003 excombatientes indígenas. Será importante que el Centro Nacional de Reincorporación vele por que los excombatientes indígenas disfruten de derechos y oportunidades comparables a los de otros exmiembros de las FARC-EP, refuerce los sistemas de seguridad y autoprotección de los pueblos étnicos, como la Guardia Indígena y la Guardia Cimarrona, y se cerciore de que estos se coordinen eficazmente con las fuerzas de seguridad (NN.UU., 2018 p.16).

3.4.3.2. Garantías de seguridad para la reincorporación

De acuerdo con la comisión étnica, buena parte de las ZVNT, hoy ETCR, “fueron integradas en territorios étnicos, y cuando se decidió su localización “no se tuvo en cuenta las comunidades indígenas y afrodescendientes que se situaban en

algunos de los territorios, lo que generó conflictos y resistencias” (Comisión étnica, 2019, p. 38).

Para garantizar la seguridad para los pueblos étnicos fue acordado en el Capítulo Étnico del A.F. la incorporación de una perspectiva étnica para el diseño e implementación del “Programa integral de seguridad y protección para las comunidades” con el propósito de definir y adoptar medidas de protección integral bajo un modelo efectivo para las organizaciones, grupos y comunidades en los territorios (3.4.8), así como el fortalecimiento de los sistemas de seguridad propios, como la Guardia Indígena y la Guardia Cimarrona. Con la expedición del Decreto 660 de 2018 que crea el Programa para la protección de comunidades y organizaciones en los territorios, se incluye el enfoque étnico; sin embargo, el decreto no fue consultado con las comunidades étnicas, excluyendo del Plan Integral de Trabajo el fortalecimiento de las Guardias indígenas y cimarronas. Si bien el decreto 660 de 2018 (Art. 2.4.1.7.1.8, numeral 2) estableció una articulación con los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635, de 2011 y establece entre otros enfoques, el étnico (Art. 2.4.1.7.1.8, numeral 2), la ST no conoce los mecanismos de protección creados e implementados en cumplimiento del A.F., salvo el compromiso de expedir un decreto concertado para la protección colectiva étnica, que a mayo de 2020 no se había expedido, lo cual afecta el cumplimiento de los compromisos del PMI (CSMDL, 2020b. p.123).

De las normas expedidas para el cumplimiento del componente de garantías de seguridad, la incorporación y aplicación de los enfoques diferenciales es un compromiso del Acuerdo, tal como es el caso de los decretos o leyes que crean la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad –CNGS–, el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política –SISEP– y la reforma al Sistema de Alertas Tempranas –SAT–. La CNGS cuenta con una mesa temática étnica la cual ha trabajado a nivel territorial, no obstante, la ST conoce que la Instancia Especial de Género y la Instancia de Alto nivel con Pueblos Étnicos no han sido tenidas en cuenta para el desarrollo de la mayoría de estos contenidos normativos.

En materia de protección, la Organización Nacional de Pueblos Indígenas –ONIC– solicitó al Gobierno Nacional que las opiniones de los líderes indígenas sean tenidas en cuenta al momento de asignar un esquema de protección, teniendo en cuenta dos de los acuerdos alcanzados con las comunidades étnicas en el A.F. y en el Plan Marco de Implementación –PMI–, que corresponden a la implementación de mecanismos diferenciales en el sistema de seguridad y protección, y el fortalecimiento de las formas propias de protección.

Para la ST, una de las principales preocupaciones ha sido la creciente afectación de los territorios étnicos por los actores armados, que han aumentado los riesgos

y situaciones de desplazamiento forzado, confinamiento, asesinatos y amenazas de líderes y lideresas, como lo manifiestan los distintos informes de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas y lo recoge también el Informe de la CSMDL (2020) cuando afirma que “el Sistema de Alertas Tempranas registró en 2019, 199 conductas vulneratorias de los derechos humanos asociadas a defensores de derechos humanos, líderes y lideresas de los pueblos indígenas; de estas, 33 correspondieron a homicidios, 158 a amenazas y 8 a atentados” y que, según el informe del ACNUDH, “en 2019 se documentaron 108 asesinatos de personas defensoras de DDHH, de los cuales el 65% representan defensores de derechos de las comunidades y grupos étnicos” además, “entre enero y noviembre de 2019, se registró el asesinato de 66 miembros del pueblo indígena Nasa en el norte del Cauca, incluyendo 13 autoridades indígenas y otros líderes Nasa” (CSMDL4633, 2020, pp. 112-113).

3.4.4. La solución al problema de las drogas

3.4.4.1. Sustitución de cultivos y prevención del consumo de sustancias de uso ilícito

La presencia de cultivos de uso ilícito en territorios de comunidades étnicas obliga al Gobierno a protegerlas de acuerdo con sus usos y costumbres (A.F. 6.2). En 2017, al menos 38.829 hectáreas de cultivos de uso ilícito estaban en territorios de grupos étnicos. La implementación del Punto 4 del A.F. no contó, desde sus inicios, con un enfoque transversal étnico, ni siquiera el Decreto Ley 896 del 29 de mayo de 2017, el cual crea el PNIS. Esta omisión implica incumplimiento de lo pactado en el A.F. (4.1.4) sobre la creación de “mecanismos de interlocución directa con las comunidades para construir acuerdos para la erradicación de los cultivos que garanticen el control, restauración y protección efectiva de estas áreas”, en especial para las comunidades étnicas con presencia en los Parques Nacionales Naturales –PNN–.

Para la implementación del PNIS, el programa no tuvo en cuenta las particularidades de las comunidades de los Resguardos Indígenas y de los Consejos Comunitarios para generar medidas diferenciadas, como la asistencia técnica para la erradicación de cultivos de uso ilícito, sin que existan acuerdos con sujetos colectivos pertenecientes a los pueblos étnicos. En cuanto a políticas de prevención del consumo, no se observan consideraciones étnicas en su diseño, ni en la política del Gobierno Nacional “Ruta Futuro”. Lo mismo puede decirse del punto relacionado con la solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos.

Hasta mayo de 2019, el principal avance en el punto 4 del A.F. era la inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo –PND– del “Pacto por la Equidad de Oportunidades para Grupos Étnicos: indígenas, negros, afros, raizales, palenqueros y Rrom”, que cuenta con un capítulo enfocado en la construcción de paz, que “permite implementar lo previsto para la estabilización de territorios y reparación a población étnica afectada por el conflicto para potenciar su desarrollo” (DNP, 2019). Esta consideración de las comunidades étnicas en las Bases del PND promueve el avance en la implementación transversal del enfoque étnico del A.F., al incluir los compromisos del Punto 4.

3.4.4.2. Protección colectiva de los territorios étnicos

El Capítulo Étnico (6.2.3) del A.F establece que el programa de desminado y limpieza de minas antipersonal se desarrollará en concertación con los pueblos étnicos y sus organizaciones representativas, priorizando la acción en diez casos de comunidades étnicas: “del pueblo Embera ubicado en el municipio de Puerto Libertador en Córdoba e Ituango en Antioquia; el pueblo Jiw ubicado en el municipio de San José del Guaviare en Guaviare; el pueblo Nukak en el 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, Tumaco y el municipio de Buenos Aires, vereda La Alsacia en el departamento del Cauca”.

40

En lo que respecta al proceso de consulta previa con las comunidades para operaciones de desminado humanitario, hay algunos avances desde 2017 con los pueblos priorizados, en materia de prevención mediante educación en riesgo de minas. Sin embargo, en 2018, distintas organizaciones señalaron su preocupación frente al incumplimiento en la realización de consultas con autoridades tradicionales, como lo establece el A.F en el compromiso (6.2.2), para los casos étnicos priorizados, además de mencionar la ausencia de una diversidad étnica en el personal que participa en las labores de desminado (Instituto Kroc, 2018. p. 116).

De los 203 territorios étnicos afectados por la presencia de MAP y MUSE, 140 corresponden a resguardos indígenas y 63 a consejos comunitarios (DNP, 2019, p. 784). En términos de la concertación con las comunidades para proceder con las labores de desminados, el 33% de estos territorios étnicos contaminados, cuentan con la concertación correspondiente (66 con resguardos indígenas y tres con consejos comunitarios). De los territorios con concertaciones, uno se encuentra libre de sospecha de MAP y MUSE” (DNP, 2019, p. 784). El A.F. (6.2.3)

prioriza el desminado en territorios étnicos y dispuso en el Plan Marco de Implementación que a finales de 2018 “se habrán surtido los procesos de consulta previa y concertación” (PMI, 2018, p.190). La afectación por minas antipersonal y municiones sin explotar se refleja en las víctimas registradas: en 2018 de 176 personas, 12 pertenecían a comunidades étnicas, representando el 6,8% del total (DAICMA, 2018). En 2019, hasta mayo 31 no se registraron víctimas de estos artefactos.

3.4.5. Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de no Repetición –SIVJRNR–

El Capítulo Étnico establece que el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición –SIVJRNR– respetará el ejercicio de las funciones jurisdiccionales de las autoridades tradicionales dentro de su ámbito territorial, e incorporará la perspectiva étnica y cultural en los diferentes mecanismos judiciales y extrajudiciales que lo componen.

Tanto en la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad –CEV– como en la Justicia Especial para la Paz –JEP– la ST resalta la presencia étnica en la conformación de las dos entidades. Así mismo se resalta la conformación de grupos de trabajo de asuntos étnicos, y la relación permanente con diversas organizaciones étnicas para la consolidación de procedimientos y metodologías de trabajo. En el caso de la JEP han sido recibidos por la Jurisdicción informes sobre las violaciones a los DDHH en el conflicto armado, provenientes de organizaciones étnicas, de víctimas y defensoras de derechos humanos, que contribuyeran a la construcción de casos. A mayo de 2019, se resaltan los avances en la implementación de los compromisos derivados de la consulta previa realizada por el SIVJRNR con pueblos indígenas, el pueblo Rrom y con la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera. En materia de reparación se identificaron avances en la implementación de algunas medidas relacionadas con los decretos ley étnicos de la ley de víctimas, sin que esté clara la relación de estas acciones con el A.F. En materia de garantías y compromisos con DDHH, sólo se identificaron pocos avances en la construcción del componente étnico del Plan Nacional de Acción en DDHH, que en su conjunto estaba programado inicialmente para 2018. En ambos casos se identificaron algunas estrategias del PND que involucran a pueblos étnicos, sin indicadores claros que permitan hacer seguimiento al impacto de las medidas en el cuatrienio.

Como resultado de la consulta previa realizada por el SIVJRNR se acordaron 3 instrumentos de coordinación y articulación con las entidades del sistema y (SIVJRNR, 2019):

- Para la JEP un Protocolo para la coordinación, articulación interjurisdiccional y diálogo intercultural entre la Jurisdicción Especial Indígena y la Jurisdicción Especial para la Paz.
- Para la CEV, se consultó la Metodología del enfoque étnico y contra el racismo, la discriminación racial y formas conexas de intolerancia, tanto con autoridades indígenas como con las comunidades NARP y el pueblo Rrom.
- Para la UBPD se sometió a consulta el Protocolo de Relacionamiento y Coordinación entre la UBPD y los pueblos indígenas.

3.4.5.1. Esclarecimiento de la verdad con enfoque étnico

La consulta del SIVJNRN con los pueblos étnicos que, en el caso de la CEV, se enfocó en su metodología marcó el camino hacia la articulación con autoridades étnicas en los territorios y los mecanismos de participación y atención específica de esta población en la CEV. Como fruto de la consulta, se acordó la creación de la Dirección de Pueblos Étnicos y de dos nuevas macro regiones –Orinoquía y Amazonía– en la estrategia de territorialización de la Comisión, en atención de la priorización propuesta por los pueblos indígenas. Otro de los resultados más importantes de la consulta previa fue la inclusión del “enfoque psicoespiritual, psicocultural y psicoancestral”.

Así mismo, hasta mayo de 2019 la CEV había revisado más de 300 bases de datos de pueblos étnicos, experiencias relevantes en comunicación con perspectiva étnica y antirracista, [y] en el mapeo de información y en la cartografía de pueblos y territorios étnicos y dinámicas del conflicto; además adelantó un encuentro con mujeres indígenas y otro con mujeres negras, afrocolombianas raizales y palenqueras, para consolidar estrategias metodológicas que garanticen su participación desde la perspectiva de “género, mujer, familia y generación” contemplada en el Capítulo Étnico del A.F. Así mismo, ha realizado encuentros macrorregionales y locales y, “para la toma de testimonios, la comisión tuvo en cuenta territorios afectados por masacres, despojos, aquellos que están en los Autos 004 y 005 de 2009, que tienen sentencias de derechos territoriales, entre otros. La toma de testimonios se hará como sujeto colectivo” (Defensoría del Pueblo 2020, p. 77).

3.4.5.2. La búsqueda de personas dadas por desaparecidas

Desde el decreto 589 de 2017 por el cual se organiza la UBPD se incluyó el respeto por las tradiciones étnicas al momento de la entrega de los cuerpos esqueletizados, el deber de realizar la consulta previa correspondiente con los pueblos étnicos y el deber de coordinar la entrada a sus territorios para

desempeñar sus labores, con las autoridades competentes. Aunque el decreto no incluyó en forma explícita el enfoque étnico, este ya estaba incluido en el mandato de la Unidad por el Acto Legislativo 01 de 2017.

De la consulta previa con pueblos indígenas, realizada con las otras entidades del Sistema, se destacan: (i) el compromiso de la UBPD de impulsar la inclusión de un espacio para las comunidades étnicas como invitados permanentes en el Consejo Asesor de esta entidad -aprobado finalmente durante la inauguración de este órgano consultivo el 12 de junio de 2020-; (ii) la creación de un órgano de interlocución y coordinación permanente con cinco comisionados de organizaciones nacionales y la comisión de DDHH indígena que permita la concertación sobre temas que involucren a los pueblos indígenas en el desarrollo de las labores de la Unidad; (iii) la creación de un grupo interno de asuntos indígenas al interior de la dirección de participación y enfoques diferenciales; y (iv) el diseño de un protocolo de relacionamiento y colaboración entre la UBPD y los pueblos indígenas. Con algunos sectores y organizaciones de comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras se previó un mecanismo de interlocución directa, pero no se realizó una consulta.

3.4.5.3. El enfoque étnico en la JEP

Para los pueblos étnicos, en su condición de víctimas del conflicto armado, “la puesta en marcha de la JEP ha significado una esperanza” y “la garantía del acceso a la justicia. De allí que “resulta fundamental la participación de afrodescendientes e indígenas en la configuración de la JEP” (Comisión Étnica para la Paz, 2019, p. 48).

Esta jurisdicción tiene el reto de contribuir con la justicia de género, así como el reconocimiento a los derechos étnicos. Es positivo el nombramiento de un porcentaje amplio de mujeres y miembros de grupos étnicos como magistrados y magistradas de la JEP –de 51 magistrados el 53% son mujeres, el 10,53% son afrocolombianos y el 10,53% indígenas–.

La JEP cuenta con una Comisión Étnica que según los artículos 103 y 104 del Acuerdo 01 de 2018 (Reglamento Interno de la JEP), tiene por objeto promover la efectiva implementación del enfoque étnico-racial en el componente de justicia del SIVJRNR y en el marco de este objetivo, puede adoptar instrumentos para la incorporación efectiva del enfoque étnico como componente transversal a la implementación, funcionamiento y actuaciones de la JEP (Art. 104, literal b).

El hito más importante para la implementación del enfoque étnico responde a la consulta previa en curso con pueblos étnicos por parte del SIVJRNR. Entre los

avances están la concertación y creación del protocolo con las instancias de concertación étnica, la construcción las rutas metodológicas con los pueblos étnicos y el desarrollo de diversos eventos territoriales, gracias al liderazgo de las organizaciones indígenas presentes en la Mesa Permanente de Concertación – MPC– y la Comisión Sexta del Espacio Nacional de Consulta Previa de las medidas legislativas y administrativas de carácter general, susceptibles de afectar directamente a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. El SIVJRN, del cual hace parte la JEP, adelantó con los pueblos indígenas la Consulta Previa de las Normas e Instrumentos entre las cuales se encontraban la Ley 1922 de 2018, el Acuerdo 001 de 2018 de la JEP y el Protocolo de la Unidad de Investigación y Acusación –UIA– de la JEP para la comunicación con las Víctimas, que fue protocolizada el 19 de enero de 2019 en la Mesa Permanente de Concertación con Pueblos y Organizaciones Indígenas –MPC– (SIVJRN, 2019, p. 11). De los casos priorizados por la JEP, según el informe de la Defensoría del Pueblo:

Tres (3) casos se refieren a situaciones territoriales priorizadas por la Sala de reconocimiento de Verdad de los cuales dos (2) involucran grupos étnicos (...) en el primero de estos, el territorio priorizado tiene entre su población un 70% de adscripción étnica entre indígenas Awá, Eperara Siapidara y Consejos Comunitarios Afrodescendientes; el segundo caso en los municipios priorizados se encuentra población Embera Katío, Embera Chamí, Wounnan y Tule. En ambos, el proceso se debe llevar a cabo en articulación interjurisdiccional y diálogo intercultural con las autoridades étnicas” (Defensoría del Pueblo 2020, pp. 74-75).

3.4.5.4. La reparación colectiva étnica

La reparación de las víctimas étnicas está regida, en buena medida, por los Decretos-Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011. Según el Séptimo informe de seguimiento a la implementación del Decreto Ley para pueblos y comunidades NARP (D-L 4635) (CSMDL 2019, p.47), a mayo de 2019, “de los 523 casos de SCE incluidos en el RUV, 339 casos corresponden a sujetos colectivos pertenecientes a comunidades indígenas, 183 a comunidades afrocolombianas, negras, raizales o palenqueras, y 1 al pueblo gitano o Rrom”. A esa fecha, según la misma fuente (p. 50) había 30 Planes Integrales de Reparación Colectiva – PIRC– protocolizados y en fase de implementación (5,7% del total). De ellos, 9 corresponden a pueblos afrocolombianos, 20 a pueblos indígenas y 1 al pueblo Rrom y comprenden 69 medidas de reparación, 22 de las cuales se dirigen a los pueblos NARP, 46 a los indígenas y 1 al Rrom (p. 52).

En cuanto a la restitución de derechos territoriales, medidas que contribuyen al mejor desarrollo del territorio y que se complementan con lo establecido en la RRI,

los avances no son muy grandes. La Unidad de Restitución de Tierras –URT– había recibido a abril de 2019, 308 solicitudes étnicas, 238 correspondientes a comunidades indígenas y 70 a comunidades NARP. El grado de avance de estas solicitudes es muy bajo, ya que solo se ha culminado el trámite administrativo e inscrito en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente –RTDAF–, 75 solicitudes, 21 de las cuales corresponden a comunidades NARP. Del total de solicitudes registradas, 68 habían empezado trámite antes los jueces, y 16 contaban con sentencia, 2 de ellas para comunidades NARP (CSMDL 2019, p. 67 y ss.) (Ver Tabla 4).

Tabla 4. Sentencias de restitución de derechos territoriales con corte a 31 de marzo de 2019

Grupo étnico	Comunidad	Departamento/ Municipio	Has Restituidas	Año sentencia
Indígena	Resguardo Embera Katío del río Alto Andagueda y Tehami	Chocó, Apartadó	71.010	2014
Indígena	Eyakera-Embera	Chocó, Unguía	3.157	2016
Indígena	Nuevo Espinal Wayúu	Chocó Unguía	566	2016
Comunidad negra	CC Renacer Negro	Cuca, Timbiquí	50.000	2016
Indígena	Comunidades Menkue, Misaya y la Pista/ Pueblo Yukpa	Cesar, Codazzi	467	2016
Indígena	Iroka, Pueblo Yukpa	Cesar, Codazzi	10.492	2017
Indígena	Selvas del Putumayo, pueblo Inga	Putumayo, Orito	10	2017
Indígena	Embera Katio Mondo Mondocito	Chocó, Tadó	1.780	2017
Indígena	Témtëya (Siona)	Putumayo, Orito	93	2017
Comunidad negra	C.C: Cuenca del río Yurumanguí	Valle del Cauca, Buenaventura	54.776	2018
Indígena	Resguardo Tule de Arquía	Chocó, Necoclí; Antioquia, Turbo	2.825	2018
Indígena	Resguardo Embera de Cuti	Chocó, Unguía	240	2018
Indígena	Tanela	Chocó, Unguía	1.029	2018
Indígena	Resguardo Wounáan del río Curiche	Chocó, Juradó	8.965	2018
Indígena	Resguardo Isa Oristunna del Pueblo Ette Ennaka	Magdalena, Sabanas de San Ángel	2.463	2018
Indígena	San Lorenzo	Riosucio, Caldas	6.706	2018
Indígena	Resguardo pluriétnico Kanalitojo	Puerto Carreño, Vichada	1.298 ²³	2019
Indígena	Cabildo Central Kwe'sx Yu Kiwe	Florida, Valle del Cauca	5.015	2019
Total			214.600	2018

Fuente: (CSMDL, 2019, p. 74; Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación del Decreto Ley 4633 de 2011, 2020, p. 95; URT, 2019a, p. 60).

²³ En su informe de gestión de 2019, la URT indica que se restituyeron 570 hectáreas para el caso del Resguardo de Kanalitojo, sin embargo, en diversos reportes de prensa -algunos emitidos por la URT- se menciona un aproximado a las 1.300 hectáreas (Semana Rural, 2019; URT, 2019b).

4. Análisis por prioridades del Capítulo Étnico

4.1. Punto 1: la Reforma Rural Integral

4.1.1. Contexto

Para el periodo de este informe se resaltan dos elementos de coyuntura que afectan el cumplimiento de los objetivos de la RRI para los grupos étnicos: (i) la afectación por la pandemia del COVID-19 y (ii) los impactos sobre los derechos territoriales de la situación de violencia en los territorios.

En el primer caso, de acuerdo con las cifras del gobierno nacional a 18 de octubre, como mínimo 65 pueblos indígenas tenían 22.137 casos confirmados lo que representa un 2,31% del total nacional. Bogotá, Cartagena, Nariño, Guajira, Cuaca, Córdoba, Sucre Amazonas, Atlántico y Valle son los departamentos más afectados (INS 2020 a). Por su parte, la Organización Nacional Indígena de Colombia –ONIC– (2020), reportó al 10 de octubre la afectación en 72 pueblos y la existencia de riesgo de contagio en 537.532 familias. En población afrocolombiana, los reportes oficiales han confirmado 38.033 casos positivos a 21 de octubre, con mayor número de casos positivos en Bogotá, Cartagena, Atlántico, Antioquia, Chocó y Nariño (INS, 2020b). Como afirma la Defensoría del Pueblo “la emergencia por COVID-19 agudiza las complejas problemáticas que enfrentan los grupos étnicos. Entre ellas vale la pena resaltar los retos que esta representa para la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz” (Defensoría del Pueblo 2020, p. 15), principalmente en lo que tiene que ver con los derechos fundamentales a la participación, la autonomía y la integridad cultural, así como por los efectos que la coyuntura puede tener sobre los recursos para la implementación, y específicamente para aquellos relacionados con la salud propia, la economía propia, los planes de vida y de desarrollo, que contribuyen a “velar por la protección de la diversidad étnica y cultural y, de esta forma, garantizar la vida de los grupos étnicos en la crisis actual” (Ibíd., p. 16).

Los pueblos étnicos han manifestado diversas dificultades para la garantía de sus derechos durante la pandemia tienen que ver con la precariedad del sistema de salud y de las condiciones de vida en áreas rurales en donde habitan, lo que los hace más vulnerables a las consecuencias del contagio, así como las dificultades para acceder a agua potable, elementos básicos de bioseguridad y comunicaciones.

Esta situación de emergencia se ha combinado con una creciente afectación a los derechos humanos y territoriales de las poblaciones étnicas. De acuerdo con la información de INDEPAZ (2020) durante este año hasta el 13 de septiembre han sido asesinados 215 líderes de los cuales 13 eran afrocolombianos y 75

indígenas. La ONIC, por su parte, reporta que entre el 1o de enero y el 18 de septiembre de 2020 “se presentaron un total de 91 homicidios de comuneros indígenas” y “se han registrado un total de 12.721 hechos victimizantes en Pueblos y Comunidades Indígenas”, de los cuales 343 tienen que ver con afectaciones al territorio²⁴, 5.992 son casos de confinamiento²⁵ y 5.956 casos de desplazamiento forzado²⁶, violaciones que en su conjunto afectan la pervivencia de la población y sus derechos territoriales (ONIC,2020b, p.19-20).

4.1.2. Análisis por prioridades

Como se mencionó en el capítulo tercero, la salvaguarda establecida en el A.F. para las medidas de la RRI (6.2.3 a) busca garantizar los derechos territoriales de la población étnica, y prevenir y protegerlos del posible menoscabo que puedan sufrir como consecuencia de la implementación de las medidas previstas por el acuerdo.

La pregunta que orienta el análisis del cumplimiento de la implementación del enfoque étnico en materia de RRI es en qué medida se han protegido los derechos territoriales de los pueblos étnicos en la implementación de las medidas de acceso a tierras y desarrollo territorial. Aunque este es un resultado de largo plazo, a medida en que se avance en la implementación, se podrá evaluar en qué medida se ha protegido el derecho al territorio de las poblaciones étnicas. Con este fin, esta ST priorizó dos temas: (i) los avances en acceso a tierras por parte de los grupos étnicos; y (ii) su participación y toma de decisiones a través del MEC en la implementación de los PDET.

48

4.1.2.1. Acceso a tierras para comunidades étnicas

La salvaguarda en materia de acceso a tierras (A.F. 6.2.3.a) es suficientemente clara en términos de la inclusión de los grupos étnicos como beneficiarios de las medidas de acceso, adjudicación y formalización de predios para la constitución, creación, saneamiento, ampliación, titulación, demarcación, restitución y resolución de conflictos de uso y tenencia de tierras, sin detrimento de sus derechos adquiridos en la Constitución Política y los tratados internacionales de Derechos Humanos. Esta es a su vez una de las principales demandas de los grupos étnicos.

²⁴ Como combates, presencia de grupos armados, destrucción y ocupación de sitios sagrados. Los departamentos con mayor número de afectaciones son Caldas, Cauca, Chocó, Nariño, La Guajira y Valle del Cauca.

²⁵ Principalmente en Antioquia y Chocó, en los municipios de Dabeiba, Murindó, Quibdó y Bojayá.

²⁶ También en Antioquia y Chocó, en particular en los municipios de Bojayá, Nuquí, Alto Baudó, Cáceres y Urrao.

A. Análisis

Para la ST es evidente que la complejidad de los derechos territoriales para las comunidades étnicas no se agota en la adjudicación de predios, pero ésta es la base material para desarrollar sus proyectos colectivos de vida y ejercer su autonomía territorial. Por ejemplo, una mirada a las iniciativas resultantes del proceso de planificación de los Planes de Acción Territorial –PATR– muestra que entre el grupo de iniciativas finalmente acordadas existe un grupo considerable referidas a los distintos mecanismos de acceso a tierras con los que cuentan las poblaciones étnicas dentro de la normatividad colombiana. La clasificación hecha por la Agencia para la Renovación del Territorio –ART– para el Pilar de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, lo confirma:

Tabla 5. Número de iniciativas relacionadas con acceso a tierras para grupos étnicos

Tipo de iniciativa	Número de iniciativas Fase Municipal	Número de iniciativas Fase Subregional
Ampliación de resguardos indígenas	91	2
Creación o constitución de resguardos indígenas o consejos comunitarios	185	7
Determinación de territorio colectivo	17	0
Saneamiento de resguardos indígenas y determinación de territorio colectivo	118	9
Resolución de conflictos relacionados con tierras (creación de espacios de diálogo interétnico e intercultural y con entidades públicas) ²⁷	110	11
Total	521	29

Fuente: ART, 2020b.

Los resultados de la implementación del A.F. en relación con el acceso a tierras para grupos étnicos son, hasta ahora, precarios, de la misma manera que para los otros sujetos priorizados por el A.F. y el Decreto-Ley 902 de 2017, como lo establece la ST en su VII Informe de Verificación (STCVI, 2020).

De acuerdo con las cifras suministradas por la Agencia Nacional de Tierras –ANT– a la ST, hasta el 30 de junio de 2020 no había ingresado ningún predio a la subcuenta de tierras para dotación a comunidades indígenas que creó el

²⁷ En su gran mayoría explícitamente referidas a grupos étnicos frente a otros grupos poblacionales.

mencionado decreto en su Art. 18²⁸ (ANT, 2020b, p. 2). Lo mismo puede predicarse del ingreso de predios al Fondo de Tierras con destino a garantizar el acceso a tierras para comunidades NARP, el cual no fue previsto explícitamente por el Decreto Ley 902, y pero que debe crearse, de acuerdo con la Sentencia C-073 de 2018 de la Corte Constitucional, que declaró la exequibilidad condicionada de algunos artículos y extendió a todas las comunidades étnicas las referencias del decreto ley a comunidades indígenas (Corte Constitucional. 2019 p.22). No obstante, sí se reporta el ingreso de predios con destino a comunidades indígenas y afrodescendientes en la Subcuenta Administración²⁹, es decir, que se están ingresando al Fondo predios previamente destinados a las comunidades indígenas.

En conclusión, los resultados étnicos, respecto al Fondo de Tierras, siguen la tendencia general: avances importantes si se mira el ingreso de predios al Fondo de Tierras y se relaciona con los tres millones de hectáreas que estableció el A.F. –que en todo caso deben ser caracterizados para determinar su adjudicabilidad³⁰–, pero mínimos resultados en entrega de predios para todos los grupos poblacionales que son sujeto del Fondo. Siguiendo estas cifras, del total de hectáreas ingresadas, hasta la fecha de corte, únicamente el 12,2% por superficie y el 9,2% por número de predios estarían destinados para grupos étnicos, como se aprecia en la tabla 6:

²⁸ El Decreto 902 de 2020 establece “Artículo 18. Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral. Créase el Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral como un fondo especial que operará como una cuenta, sin personería jurídica, conformado por la subcuenta de acceso para población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales, y la subcuenta de tierras para dotación a comunidades étnicas, además de los recursos monetarios establecidos en el presente artículo”.

²⁹ El Artículo 22 del Decreto 902 de 2017, define que “Harán parte del Fondo de Tierras, pero solo para efectos de administración, esto es, sin alterar la destinación de dichos bienes para comunidades indígenas, los siguientes: (i) Los bienes del Fondo Nacional Agrario que han sido entregados en forma material a las comunidades indígenas en el marco del procedimiento de constitución o ampliación; (ii) Los territorios con procedimientos administrativos en curso sobre terrenos baldíos que cuenten con estudio socioeconómico favorable para la constitución, y la ampliación, así como los predios que se encuentren al interior de un resguardo, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 69 de la Ley 160 de 1994. En todo caso no podrán ser parte del fondo de tierras en favor de los sujetos de que tratan los artículos 4 y 5 del presente Decreto Ley los baldíos donde estén establecidas las comunidades indígenas o que constituyan su hábitat en los términos del artículo 69 de la Ley 160 de 1994. (iii) Las reservas indígenas constituidas por el INCORA. (iv) Los predios que sean adquiridos en cumplimiento de órdenes judiciales en firme para la constitución, saneamiento y/o ampliación mientras culmina el respectivo proceso de formalización. (v) Los territorios de comunidades indígenas que se encuentren en las zonas de reserva forestal a que se refiere la Ley 2 de 1959, que aún no han sido titulados. 6. Los territorios ancestrales y/o tradicionales de que trata el Decreto 2333 de 2014, mientras surta su proceso de titulación y tengan la respectiva medida cautelar.

³⁰ Ver séptimo informe general de implementación de esta ST (STCVI, 2020, pp. 48-49).

Tabla 6. Predios y hectáreas ingresadas el Fondo de Tierras por subcuenta y destinación 2016 – junio 30 de 2020

Subcuenta	Número de predios	Número de hectáreas
Acceso para población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales	5228	880074,8
Dotación a Comunidades Indígenas	0	0
Administración – Indígenas	555	115265,1
Administración – Afrocolombianos	29	7440,1
Administración – Otros sujetos	485	3679,7
Total	6297	1006459,7

Fuente: ANT, 2020b.

Particularmente, el ritmo de adjudicación de los predios del Fondo de Tierras es lento: desde el 2017 hasta el 30 de junio de 2020 a través de dicho instrumento se han adjudicado o formalizado, a todo tipo de beneficiarios, 1.107 predios que corresponden a una extensión de 30318,6 ha. De estos, los destinados a grupos étnicos representan un 2,46% de los predios (27) y un 89,96% de la extensión (27273,31 ha). De manera que de los pocos avances en adjudicación con este mecanismo de la RRI son los grupos étnicos quienes han accedido a una mayor área. No obstante, este mayor peso en el número de hectáreas ocurrió en 2019. Durante el presente año, hasta la fecha reportada, no se habían realizado adjudicaciones, como se aprecia en la tabla 7:

Tabla 7. Títulos y hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras a pobladores rurales y comunidades étnicas, por vigencia, a 30 de junio de 2020

Año	Tipo de población	Número de predios adjudicados y/o formalizados	Número de familias beneficiadas	Área adjudicada y/o formalizada en hectáreas	Promedio por familia en hectáreas
2017	Total	20	309	957,07	
	Campeño	17	178	825,21	4,6360
	Étnico	3	131	131,86	1,0065
2018	Total	54	1791	3.269,62	
	Campeño	35	214	900,62	4,2085
	Étnico	19	1577	2.369,00	1,5022
2019	Total	990	1394	25,728,86	
	Campeño	985	984	1.319,91	1,3413
	Étnico	5	401	24.408,95	60,8701
2020	Total	43	43	363,05	
	Campeño	43	43	363,05	8,4430
Total general		1107	3537	30.318,61	

Fuente: ANT, 2020b.

Igualmente, a través de los procedimientos de constitución y ampliación de resguardos y titulación colectiva a comunidades NARP, desde el 2017 hasta el 31 de julio de 2020, la ANT adjudicó 860773 ha a través de 68 actos administrativos que benefician a 7.849 familias:

Tabla 8. Titulación, constitución y ampliación de resguardos y territorios colectivos por familias y hectáreas a comunidades étnicas, por vigencia, a 31 de julio de 2020

Año	Actuación	Número de acuerdos y/o resoluciones	Número de familias beneficiadas	Área adjudicada y/o formalizada en hectáreas
2017	Ampliación de resguardos indígenas	3	409	567914 ³¹
	Constitución de resguardos indígenas	2	54	164
	Titulación territorios colectivos	1	357	21
2018	Ampliación de resguardos indígenas	3	785	378
	Constitución de resguardos indígenas	27	2635	245859 ³²
	Titulación territorios colectivos	15	1753	6845
2019	Ampliación de resguardos indígenas	3	354	24084
	Constitución de resguardos indígenas	6	929	5726
	Titulación territorios colectivos	0	0	0
2020	Ampliación de resguardos indígenas	0	0	0
	Constitución de resguardos indígenas	7	556	9767
	Titulación territorios colectivos	1	17	15
Total		68	7849	860773

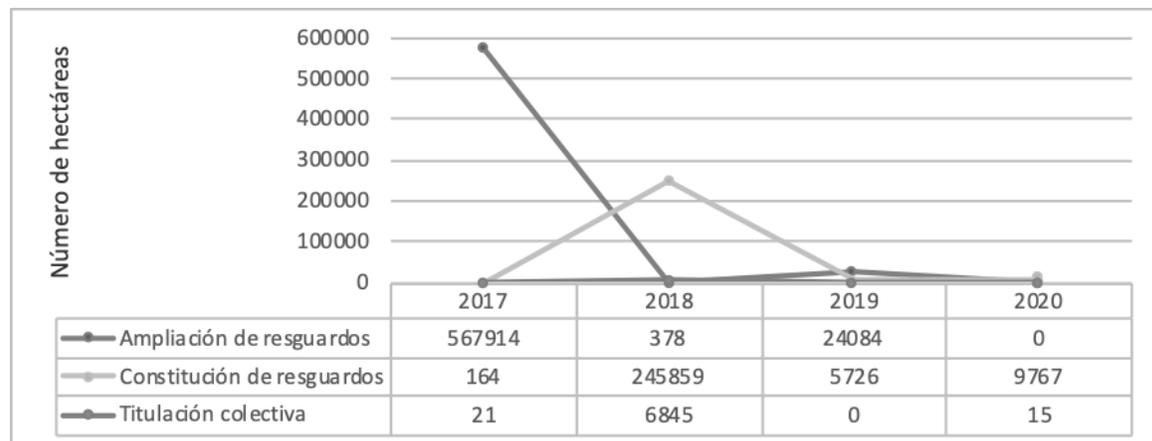
Fuente: ANT, 2020a.

³¹ En particular, la ampliación del resguardo Pueblo Zabalo y Los Monos del pueblo Uitoto, en el municipio Solano, en Caquetá de 410100,62 ha (Acuerdo 26 de 2017 de la ANT) y del resguardo Monochoa, del pueblo Uitoto en el mismo municipio, de 154750, 56 ha, (Acuerdo 25 de 2017 de la ANT) representan el 99,9%.

³² La constitución de dos resguardos en el municipio de Cumaribo, Vichada: Awia Tuparro del pueblo Sikuaní (Acuerdo No. 64 de 2018 de la ANT) y Nacuanëdorro Tuparro del pueblo Mapayerrí, representan 98,5% de esta área (Acuerdo No. 68 de 2018 de la ANT).

Las cifras ilustran dos asuntos centrales para este informe: (i) en el período 2019 a 31 de julio de 2020 disminuyó considerablemente la titulación de territorios colectivos y la constitución y ampliación de resguardos indígenas y (ii) la proporción de tierra entregada por esta vía a comunidades NARP es considerablemente menor (menos del 1%) frente a la entregada a pueblos indígenas, como se aprecia en la gráfica:

Gráfica 1. Número de hectáreas entregadas a pueblos indígenas y comunidades NARP por vigencia, 2017-31 de julio de 2020



Fuente: ANT, 2020a.

Esta situación ha sido señalada también por la Contraloría General de la República-CGR- que en su cuarto informe (CGR 2020, p.63) señala que hay resultados insuficientes en materia de formalización y entrega de tierras, así como la existencia de vacíos normativos y técnicos que dificultan los procesos de formalización de tierras de las comunidades afrocolombianas y el pueblo Rrom. Señala, así mismo, la existencia de inconsistencias en los reportes de cifras y el no reporte por parte de la ANT de la información étnica al SIIPO, lo cual constató esta ST en la elaboración de este informe.

Otros aspectos que contribuyen a la defensa de los derechos territoriales de las comunidades de interés en este informe, tienen que ver con la existencia de mecanismos de resolución de conflictos en uso y tenencia de la tierra. La CGR informa que el Gobierno Nacional ha preparado una “Guía de Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos en Tenencia de Tierras, que se encuentra en proceso de socialización ante la Comisión Nacional de Territorios Indígenas”, (CGR 20200, p. 264), guía que debería estar en armonía con el proyecto de ley que crea una especialidad agraria, y que actualmente se discute en el Congreso

de la República³³. El proyecto no incluye los aspectos étnicos de la justicia rural y agraria, por lo cual no pareciera que el avance en la definición de mecanismos de solución de conflictos se vaya a dar por esta vía, como lo sugería la CGR. Esto se confirma en entrevista de la Viceministra de Promoción de la Justicia que afirma: “Este proyecto crea la especialidad agraria para todos los ciudadanos y por ende, **el juez también debe ser capaz de entender cuando hay personas de grupos étnicos acudiendo a esta oferta judicial**. Eso lo determina el caso concreto, pero el enfoque diferencial también incluye el tema de asuntos étnicos, teniendo en cuenta que los pueblos tienen su jurisdicción especial” (Semana Rural 2020, negrilla en el texto citado). En el proyecto de ley, sin embargo, la aplicación de los enfoques diferenciales solo aparece referida en los Poderes y deberes del juez (PL-134 C-2020. Art. 14, 7).

Finalmente, el catastro multipropósito –CM– es otra herramienta para la garantía de los derechos territoriales para los pueblos étnicos. En 2017, el Gobierno formuló el documento del “Plan de salvaguarda para la implementación del catastro multipropósito con grupos étnicos”, en el marco del proyecto inicial de catastro. Incluso, el proyecto de ley que cursó en el Congreso y que no fue aprobado, fue consultado con la Mesa Permanente de Concertación –MPC– de pueblos indígenas y con la Comisión de Diálogo del pueblo Rrom, no así con el Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras –ENCP–. Uno de los indicadores del PMI mide el “porcentaje de territorios étnicos con levantamiento catastral construido desde las comunidades”. Según el último informe del SIIPO (Corte 31-12-19) el proceso no se había desarrollado en ningún territorio.

Para el desarrollo del enfoque étnico en la implementación del CM, las entidades responsables deben tener en cuenta las diferencias entre los grupos étnicos y la población no étnica, y reconocer los impactos diferenciales. Entre los principales riesgos que los expertos han identificado se encuentran: el desconocimiento de las formas organizativas y de las autoridades étnicas, la invisibilización de sus aportes, la instrumentalización de las comunidades, el desconocimiento de la diversidad étnica y cultural, y del contexto local, no tener en cuenta la experiencia y el conocimiento que la población tiene sobre su territorio y el desconocimiento de las prácticas tradicionales. Así mismo es necesario que las comunidades tengan claridad sobre los beneficios de un ejercicio como este, y que no se exacerbén conflictos intra o interétnicos (acción sin daño) (BM 2017, pp. 22-24).

³³ Proyecto de Ley Estatutaria 134-2020C” Por la cual se crea una especialidad judicial rural y agraria, se establecen los mecanismos para la resolución de controversias y litigios agrarios y rurales y se dictan otras disposiciones.

Con los cambios introducidos por el PND 2018-2022 al proyecto de CM, el proceso étnico parece volver a empezar. La CGR, señala que “la propuesta de “Guía Metodológica de Gestión Catastral Multipropósito en Municipios con Presencia de Grupos Étnicos” según reporte del Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC– al aplicativo SIRECI, se encuentra en revisión por parte del Departamento Nacional de Planeación –DNP– y aún no ha transitado a la socialización con los pueblos étnicos.” (CGR 2020, p. 264), información referida también por la CPEC (2020a, p. 21) que informa sobre la existencia de una versión preliminar de la mencionada Guía.

En el primer informe de avance de implementación del Capítulo Étnico del PMI con corte a 31 de agosto de 2020, la CPEC señala como avances la inclusión de variables étnicas en el instrumento de captura de información y en el Formulario Único Catastral Multipropósito y que, a partir de los pilotos iniciados en el 2020 en siete municipios el gobierno estableció la necesidad de vincular a autoridades étnicas y territoriales en las diferentes etapas del proceso. Surtido el proceso se podrá verificar el cumplimiento de tal disposición. Así mismo, señala que de los 41 municipios que se encuentran en alistamiento para la realización de la actualización catastral en 2021, 17 tienen resguardos indígenas (45) o territorios colectivos (5) (CPEC, 2020a p. 21). Sin embargo, en uno de los municipios actualizados, La Plata (Huila) que cuenta con 7 resguardos indígenas, la ST no tiene información que dé cuenta del proceso seguido para garantizar la inclusión del enfoque étnico en el proceso. Contrario al caso de Cumaribo (Vichada) cuya actualización en la zona rural está prevista para el 2021, y donde se llevará a cabo la consulta previa con los pueblos indígenas, en cumplimiento de la Sentencia T-247 de 2015 de la Corte Constitucional³⁴.

4.1.2.2. Mecanismo Especial de Consulta -MEC- en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial

Como la ST reseñó anteriormente, el Decreto 893 de 2017 estableció la obligación de establecer un MEC entendido como “la garantía de participación efectiva de los pueblos y comunidades étnicas en el diseño, la formulación, la ejecución y el seguimiento de los PDET y los PATR” (Art. 12). De tal disposición se destacan dos elementos: (i) que se trata de una participación real y verdadera, y que de acuerdo a todas las disposiciones constitucionales el cumplimiento de estas características

³⁴ La Sentencia de la Corte dispuso que “Deberá, en su lugar, ordenarse la realización, por parte del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, de un nuevo proceso de Actualización y Formación catastral, previa la realización de una Consulta Previa con los pueblos Guahibo, Cuiva, Piapoco, Piaroa, Puinave, Curripaco, Kubeo, Sikuaní, Mapayerri, Wipijivi y Amorrúa, asentados en el mismo.” : <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/T-247-15.htm>

debe ser certificado por los mismos pueblos; y (ii) que este mecanismo debe ser utilizado en todos y cada uno de los pasos de implementación de los PATR, incluso en aquellos no contemplados en el A.F. o en el Decreto, pero que los poderes públicos establezcan en el marco de sus competencias para cumplirlos de buena fe.

Después de un inicio accidentado del proceso de planificación, la participación de los grupos étnicos en dicha etapa fue relevante. Después de la firma del último PATR en febrero de 2019, la CPEC (2020a, pp. 118-119) reportó que hasta la fecha de cierre de este informe se adelantaron las siguientes acciones:

- Se constituyeron tres instancias étnicas en el PDET de la Sierra Nevada – Perijá, Putumayo y Sur de Córdoba para operativizar la implementación y seguimiento en los PATR de las iniciativas conocidas como “propias étnicas”.
- Se desarrollaron diálogos virtuales, por la pandemia del COVID-19, en las 12 subregiones restantes³⁵ para establecer la instancia étnica PDET en cada una de ellas. Dichos eventos han servido para dialogar con las autoridades locales y organizaciones representativas en las 15 subregiones alrededor de las iniciativas “propias étnicas”.

Según esta información, la constitución de los primeros tres espacios de interlocución ha tardado 18 meses y en los 12 restantes, reconociendo las dificultades propias de la emergencia sanitaria, todavía no se han establecido. Para la ST, haber logrado la constitución de dichos espacios antes de la discusión y aprobación de los planes de desarrollo del nivel territorial hubiera fortalecido el ejercicio de planeación de municipios y departamentos y permitido fortalecer el enfoque étnico.

Adicionalmente, es importante resaltar que las salvaguardas sustanciales del A.F. 6.2.3) implican que estas instancias deben servir para la implementación y seguimiento de todas las iniciativas susceptibles de afectar positiva o negativamente los derechos de las comunidades étnicas. En consecuencia, el MEC establecido en el A.F. (6.2.3.a) debe operar sobre el ciclo de toma de decisiones en cada PDET y en especial en la definición y puesta en marcha de las iniciativas llamadas “propias étnicas” (dirigidas específicamente a los pueblos étnicos) y también sobre aquellas llamadas “común étnica” (que benefician tanto a los pueblos étnicos como al resto de las comunidades rurales), que representan, según la entidad encargada (CPEC, 2020a, p. 20) un 26% y 28% respectivamente. Sin embargo, esta ST encontró que el listado con el que la ART reporta las obras

³⁵ El PDET Sur de Bolívar no incluye comunidades étnicas.

PDET no permite establecer si la obra realizada corresponde a una iniciativa étnica –propia o común–, ni saber con claridad si su desarrollo se realizó sobre un territorio étnico³⁶.

Frente a los recursos para la ejecución de las iniciativas étnica, la CGR, en su informe, señala que, a la fecha de corte, la ART “no cuenta con un costeo específico de los recursos requeridos para cada una de las iniciativas de los PATR con carácter étnico, lo que puede representar un riesgo para el cumplimiento del componente étnico de los PDET” (CGR, 2020, p. 266).

Finalmente, en cuanto a la inclusión del enfoque étnico de género, familia y generación, el Gobierno Nacional (CPEC 2020b) informa que se ha promovido a través del MEC, garantizado en las rutas veredales. Sin embargo, la Instancia de Género (2020), afirma que la participación de las mujeres en la formulación de los PDET se logró por el liderazgo dentro de sus organizaciones rurales, pero tuvieron que disputarse y exigir cupos regionales y municipales para estar en todo el proceso, que la convocatoria no se hizo de forma diferenciada, ni se incentivó la participación específica de jóvenes, personas LGBTI, afrocolombianos, indígenas y mujeres. En cuanto a la participación efectiva de mujeres de las comunidades NARP, la CPEC (2020b) afirma que “...no se podría generar un reporte de que efectivamente las mujeres hayan participado en la formulación. Por lo cual se sugiere que la medición se haga a través de iniciativas implementadas que tienen enfoque de género y que son dirigidas a comunidades NARP” (p. 59). La entidad sostiene que desarrollará una funcionalidad en el Sistema de Información de Gestión de Ofertas, mediante la incorporación de una pestaña de información étnica, para que los equipos territoriales realicen los conteos de la población NARP en las iniciativas gestionadas con marca étnica³⁷. Este ejercicio, de llevarse a cabo, permitiría subsanar en parte la falta de información sobre el enfoque étnico e interseccional de las iniciativas y debería extenderse a todos los grupos étnicos, ya que sin información de calidad no es posible realizar un seguimiento de los propios indicadores del PMI y evaluar el efecto de la implementación sobre poblaciones históricamente discriminadas y marginalizadas.

³⁶ En la base de datos puede haber indicios, como el que la obra haya sido ejecutada por una organización étnica, o que se señale en la descripción que cobijó un resguardo o una comunidad específica, pero la forma en que se presenta la información no permite al usuario hacer una selección sistemática de información de carácter diferencial.

³⁷ La información que se incluiría permitiría identificar el tipo de beneficiario según la comunidad NARP que se beneficie con la iniciativa; el número de mujeres, de comunidades y familias NARP beneficiadas con cada iniciativa (CPEC, 2020b, p. 59).

A. Hoja de Ruta Única

Como la ST reseñó en el Séptimo Informe general sobre la implementación del A.F. (STCVI, 2020, pp. 56-57) durante el periodo que aquí se analiza, el Gobierno Nacional finalizó la Hoja de Ruta Única –HRU– en Catatumbo, la primera de las 16 que deben construirse para cada una de las zonas PDET, de acuerdo con lo establecido en el PND 2018-2022. Según el documento publicado, la ART entregó a los representantes de los grupos motor de cada municipio y de los resguardos Motilón Barí y Catalaura Barí un listado con 20 iniciativas del pacto municipal respectivo para que, luego de un proceso de validación y reordenamiento se agregaran cinco iniciativas, y se consolidara así un listado de iniciativas “detonantes” y “dinamizadoras” de acuerdo con su “relevancia estratégica” y su capacidad de estimular la conexión entre actores estratégicos y los territorios (ART, 2020a, pp. 34-36).

El resultado de este ejercicio para el caso de los sujetos étnicos fue la priorización de 25 iniciativas para Catalaura Barí y 24 para Motilón Barí distribuidas por pilares como se observa en la tabla 9. Cada comunidad, priorizó un 48,07% y 25,8%, respectivamente, de las iniciativas inicialmente acordadas³⁸.

³⁸ Para cada uno de los municipios se incluyeron 25 iniciativas detonantes o dinamizadoras. Un análisis de las iniciativas incluidas como estratégicas para los grupos étnicos en función de sus derechos territoriales y la articulación con sus planes de vida y de salvaguarda se entregará en siguientes informes en la medida que se termine la construcción de las demás HRU.

Tabla 9. Número de iniciativas priorizadas con sujetos étnicos en HRU Catatumbo

Pilares PDET	Catalaura Barí – Número de iniciativas	Número de iniciativas detonantes o dinamizadoras	Motilón Barí – Número de iniciativas	Número de iniciativas detonantes o dinamizadoras
Ordenamiento social de la propiedad rural	3	3	5	1
Infraestructura y adecuación de tierras	3	3	5	3
Salud rural	4	3	13	1
Educación y primera infancia rural	10	4	17	8
Vivienda rural y agua potable	6	4	4	2
Reactivación económica y producción agropecuaria	5	3	18	6
Sistema progresivo para la garantía del derecho a la alimentación	2	0	6	0
Reconciliación, convivencia y construcción de paz	19	5	25	3
Total	52	25	93	24

Fuente: ART, 2020a; 2020b.

La CGR (2020, p. 265) destaca el proceso de concertación con las comunidades indígenas, pero advierte que “la hoja de ruta no establece un procedimiento alguno referente al mecanismo especial de consulta dispuesto en el artículo 12 del Decreto 893 de 2017. Tampoco advierte acciones frente a los conflictos interétnicos presentes en el Catatumbo”³⁹.

³⁹ Ejemplo de estos conflictos se encuentran en las propias iniciativas del PATR de la subregión, tales como: (i) Impulsar la caracterización socioeconómica y predial, en el marco del estudio de tenencia de tierra, de los territorios donde se traslapan las pretensiones por parte de los resguardos indígenas del pueblo Barí y las pretensiones de las comunidades campesinas de la subregión PDET Catatumbo; (ii) Adelantar por parte de la Agencia Nacional de Tierras o quien haga sus veces los trámites pendientes y los procedimientos administrativos tendientes a ampliar, delimitar y sanear los territorios del resguardo Catalaura de conformidad con la orden 3 de la sentencia T-052 emitida por la Corte Constitucional; y (iii) Definir de fondo los límites de las zonas pretendidas por la comunidad Motilón Bari y los campesinos ubicados en el municipio de Convención con el fin de determinar la situación jurídica de la propiedad y tenencia de los terrenos y poder implementar figuras de ordenamiento territorial como la reserva campesina, territorio intercultural y zonas agro-alimentarias.

B. Zonas Estratégicas de Intervención Integral –ZEII– en subregiones PDET

En el Séptimo informe general de la implementación, la ST llamó la atención sobre la aprobación de los planes para las Zonas Estratégicas de Intervención Integral –ZEII– en el Bajo Cauca Antioqueño, Sur de Córdoba, Catatumbo, Pacífico Nariñense, Chiribiquete y parques nacionales aledaños, y Arauca. En concreto, señaló que, de acuerdo con la normatividad el Comité Territorial que coordina la implementación de los Planes Estratégicos de Intervención Integral –PEII–, y particularmente los planes de aceleración PDET incluidos en cada uno de ellos, podrán invitar a las autoridades étnicas sin que se establezca en esta instancia un mecanismo formal de coordinación y participación con los grupos étnicos (STCVI, 2020, p. 63). En los planes publicados no existe información que permita saber si las autoridades étnicas fueron tomadas en cuenta para su diseño, y solamente, en una de las zonas especiales que coinciden con los PDET, Sur de Córdoba, se ha constituido un MEC que pueda atender la consulta o concertación con las comunidades étnicas.

4.1.2.3. Los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral –PNRRI–

Los PNRRI tienen como objetivo erradicar la pobreza extrema y reducir en un 50% la pobreza rural en un periodo de 15 años, pero garantizando el máximo de esfuerzo de cumplimiento en cada uno de estos en los primeros cinco años de vigencia del A.F. (1.3). En relación con las salvaguardas étnicas de los PNRRI, el A.F. exige la incorporación de la perspectiva étnica y cultural en las políticas públicas que desarrollen dichos planes y la garantía del derecho a la consulta previa libre e informada respetando los estándares constitucionales e internacionales, cuando esta proceda (A.F. 1.3).

Hasta el 31 de agosto de 2020 habían sido aprobados seis de los 16 planes establecidos en el texto de la RRI, lo que constituye un retraso considerable, pues debían haber sido aprobados en 2018 y, en este momento, contar con un alto grado de implementación. De estos seis, en 2017 fue adoptado el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural, por medio de la Resolución No. 179 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural –MADR–. Pero ante el cambio de competencia institucional de la política de vivienda rural y su paso del MADR al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio –MVCT– se encuentra en revisión y adaptación y su implementación no se ha iniciado.

En lo que sigue, la ST presenta la forma en que se incluyó formalmente el enfoque y medidas específicamente étnicas en los PNRRI adoptados y en ejecución:

- El Plan Nacional de Electrificación Rural –PNER–, adoptado por medio de la Resolución No. 40809 del 2 de agosto de 2018 del Ministerio de Minas y Energía –MME– corresponde al compromiso establecido en el A.F. (1.3.1.3) con el propósito de garantizar condiciones de vida digna y mejorar la conectividad rural. En el texto, se afirma que no se realizó consulta previa con las comunidades étnicas por tratarse de una política que afecta a la generalidad de la población colombiana. No obstante, la entidad responsable prevé que en desarrollo del plan se implemente con el enfoque diferencial étnico (p. 39) y que para cada uno de los proyectos en el marco del PNER que afecten a los grupos étnicos se garantizará la consulta (p. 48). Igualmente, el PNER establece el desarrollo de Planes de Energía Rural Sostenible –PERS– que permiten la formulación, en conjunto con comunidades étnicas y no étnicas, de proyectos sostenibles a 15 años con soluciones de energía y ampliación de cobertura (p. 19). En el futuro se prevé que las capacitaciones para comunidades rurales étnicas sobre sus derechos y deberes como usuarios, los mecanismos de participación ciudadana y el uso responsable de la energía (p. 66) cuenten con la traducción a la respectiva lengua (p. 68).
- El Plan Nacional de Vías para la Integración Regional –PNVIR– fue adoptado por la Resolución No. 3260 del Ministerio de Transporte –MT– del 30 de agosto de 2018. Este plan tiene como objetivos alcanzar la integración regional y el acceso a servicios sociales y mercados, incidir favorablemente sobre el precio de los alimentos y mejorar los ingresos económicos de la población campesina (A.F. 1.3.1.1). El PNVRI establece la priorización de corredores para la integración regional a partir de criterios que consideran variables técnicas, sociales, económicas, ambientales, políticas y de oferta y demanda (p. 17), a partir de una identificación previa hecha por Mesas Técnicas Departamentales en la que se incluye genéricamente un representante de comunidades, sin especificar la participación de grupos étnicos (p. 18).

Para el ejercicio de priorización de los corredores terrestres, fluviales y aéreos que propone el PNVRI la presencia de grupos étnicos es un criterio que otorga mayor puntaje. Además, considera la participación comunitaria para la planificación y para la ejecución de trabajos de reparación, mantenimiento y conservación rutinaria de las vías, especialmente con organizaciones comunales, pero no menciona a las formas organizativas propias de los grupos étnicos (pp. 32-33), lo cual no excluye que en su implementación se establezca una estrategia en este sentido.

- El Plan Nacional de Conectividad Rural –PNCR– fue adoptado por Resolución No. 1722 de 2019 del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –MINTIC–. Este plan, establecido en el A.F. (1.3.1.3) plantea como objetivos (i) el despliegue de redes de transporte de comunicaciones de alta velocidad en todas las cabeceras municipales del país y (ii) ofertar soluciones de acceso comunitario a internet en centros poblados de más de 100 habitantes en municipios PDET (p. 5). En materia de incorporación del enfoque étnico se establece que se realizará la consulta previa en el despliegue de las redes de transporte del Proyecto Conectividad de Alta Velocidad⁴⁰ que al momento de expedición del PNCR faltaba por cubrir en 12 municipios. A su vez el MINTIC reportó la elaboración de un diagnóstico que dio como resultado que 32 resguardos indígenas, en 25 municipios de ocho subregiones PDET, podrían potencialmente beneficiarse de la oferta de soluciones de acceso comunitario a Internet. Acciones que se harán de acuerdo con la disponibilidad de recursos económicos (pp. 31-32).
- El Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria –PNPCECFC– fue adoptado a través de la Resolución No. 006 del MADR del 15 de enero de 2020. El plan tiene como objetivo promover la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria –ECFC– a través de la mejora de las condiciones para la comercialización, la reducción de las asimetrías entre productores y compradores, y el aprovechamiento de esquemas alternativos de comercialización (p. 16). En cuanto a la implementación del enfoque étnico, la ST resalta que el PNPCECFC establece la creación, para junio de 2020, de la Mesa Técnica Nacional para la Comercialización Rural⁴¹ conformada por entidades del orden nacional –con la posibilidad de integrar otras entidades públicas, privadas o multilaterales–. Entre las funciones que se le asignaron a la Mesa está la de hacer recomendaciones y proponer lineamientos de esquemas de trato preferencial para las mujeres rurales y “otras poblaciones con enfoque diferencial” (pp. 16-17 y 23), que incluiría a los grupos étnicos. Sin embargo, en la conformación de la Mesa no se incluyó a organizaciones representativas del campesinado, de las mujeres rurales, ni de los grupos étnicos, ni tampoco un mecanismo de coordinación entre estas y la Mesa.

⁴⁰ Proyecto para cabeceras municipales y áreas no municipalizadas en Amazonía, Orinoquía y Chocó que por sus condiciones geográficas requieren soluciones distintas a la fibra óptica.

⁴¹ Al momento de escribir este informe la ST no encontró información sobre su creación y funcionamiento.

Así mismo, el Plan propone para el 2021 el desarrollo de un marco común de Caracterización y Valoración de Capacidades de Organizaciones para la Comercialización, que debe incluir entre sus criterios tanto el enfoque de género y otras poblaciones con enfoque diferencial, como los criterios de la Resolución No. 464 de 2017 (p.21). Esta última incluye a los grupos étnicos⁴². Entre las otras acciones propuestas está el impulso a iniciativas agroindustriales en las que se priorizará a organizaciones de víctimas y grupos étnicos (p. 23). Finalmente, entre los criterios de priorización para la implementación de este Plan están los municipios de las subregiones PDET, lo que exige un fuerte trabajo de articulación con las organizaciones étnicas en el cumplimiento de sus iniciativas propuestas en los PATR en este campo, y el enfoque étnico, entre otros (pp. 26-27).

- Por su parte, el Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria –PNRDECFC– que se adoptó el 24 de abril de 2020, prioriza en su implementación los municipios de subregiones PDET y busca proveer soluciones tecnológicas de riego y drenaje, recuperar la infraestructura de riego de distritos de pequeña escala, iii) acompañar a las asociaciones en el diseño y formulación de proyectos y en la administración, operación y mantenimiento de estos, promover prácticas adecuadas para el uso del agua en riego, y mitigar los riesgos originados por el cambio climático (p. 11).

Este Plan establece que el enfoque étnico se desarrollará de la siguiente forma: (i) se dirigirá a atender grupos étnicos; (ii) en los casos en los que las comunidades presenten proyectos relacionados con la oferta del Plan, la estructuración se hará teniendo en cuenta los usos, costumbres y particularidades culturales, el mejoramiento de la calidad de vida, el trabajo asociativo y comunitario, la autogestión y la normatividad ambiental vigente; y (iii) se impulsará la producción agrícola familiar (p. 16). Resalta que los proyectos tipo que se construirán para cada una de las soluciones de riego propuestas podrán adaptarse a las necesidades comunitarias (p. 19), incluyendo los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural –PIDAR– de la Agencia de Desarrollo Rural –ADR– cuando se usen en este mismo sentido (pp. 23-24). Existe entonces, un reto de articulación con el enfoque diferencial étnico por parte de todos los actores que participen en la estructuración, incluyendo el derecho a la consulta previa.

⁴² La resolución define a la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria (Art. 3) como el “sistema de producción y organización gestionado y operado por mujeres, hombres, familias y comunidades campesinas, indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras que conviven en los territorios rurales del país”.

Llama la atención que este mismo plan reconoce que para su adecuada implementación requiere de otras estrategias como otros PNRR (p. 29), entre los que se encuentran: Plan Nacional de Formalización de la Propiedad (no se ha adoptado); Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural (no adoptado), PNPCEFC (adoptado); PNVIR (adoptado); y el Plan Especial de Educación Rural (no adoptado). Este hecho confirma la integralidad de las medidas del Acuerdo y la forma en el que el retraso en la implementación de algunas medidas impacta negativamente el cumplimiento de la RRI.

4.1.2.4. Conclusión

En materia de acceso a tierras, la implementación del A.F. no ha avanzado sino marginalmente en la garantía de los derechos al territorio de los pueblos étnicos. El acceso a tierras, **aunque iniciado, no muestra un avance significativo y no se ha desarrollado en completa correspondencia con lo establecido en el A.F.** No hay avances en la garantía de la perspectiva étnica y cultural en materia de resolución de conflictos ni en la implementación del CM.

El poco avance del A.F. en cuanto a la RRI para los pueblos étnicos, no permite incrementar la protección de sus territorios que una vez más, se encuentran en peligro por los nuevos ciclos de violencia y la presencia de grupos armados.

En cuanto a la transformación del territorio, la implementación de los PDET es incipiente. La conclusión del proceso de construcción de las hojas de ruta mostrará, en cada subregión, la importancia del enfoque étnico y el peso que sus iniciativas tienen en el conjunto de las subregionales. En particular será necesario analizar algunas de ellas, con especial peso étnico en subregiones como Chocó, Pacífico y Frontera Nariñense, Alto Patía y Norte del Cauca, Pacífico Medio, Caguán y Piedemonte Caqueteño, y Sierra Nevada-Perijá, por la fuerte presencia étnica.

Es claro que, aunque **ya se ha iniciado**, hasta el momento hay un **serio retraso** en la puesta en marcha del MEC, previsto como salvaguarda étnica para la implementación de los PDET.

4.1.3. Oportunidades de mejoramiento

- La ST llama la atención a las entidades responsables sobre la necesidad de desarrollar una estrategia concertada con las organizaciones étnico-territoriales dirigida a aumentar las titulaciones colectivas a comunidades NARP.

- La inclusión prioritaria de las iniciativas de acceso y formalización de tierras en las HRU restantes, en consulta y concertación con los grupos étnicos, permitiría una base material para garantizar el derecho al territorio de las comunidades étnicas.
- Acelerar el proceso de constitución de los MEC en las 12 subregiones PDET en las que no se ha finalizado este proceso tendría impacto positivo tanto en la implementación de los PATR como del enfoque étnico.
- El enfoque étnico se vería fortalecido si el MEC se convierte en una herramienta protagónica en la construcción de las 15 HRU restantes, desde la concertación metodológica hasta la selección y seguimiento a las iniciativas priorizadas.
- Mejorar la información y la identificación étnica de las iniciativas y acciones desarrolladas en las subregiones contribuiría a un mejor análisis de la inclusión del enfoque étnico y sus efectos sobre las comunidades.
- Asegurar la participación de las autoridades étnicas en el proceso de Catastro Multipropósito y garantizar a cada comunidad información suficiente sobre el proceso y los mecanismos de participación, contar, cuando se requiera, con traducción de guías y formularios a lenguas propias o propiciar la oralidad, contribuiría a la apropiación del CM por parte de las comunidades étnicas.
- La ST señala la conveniencia de incluir el enfoque diferencial étnico en el Proyecto de Ley sobre especialidad agraria y en el conjunto de mecanismos de solución de conflictos territoriales y rurales que se desarrollen.

4.2. Participación Política

El punto 2 del A.F establece una serie de medidas y mecanismos que buscan, a través de la apertura democrática, romper el vínculo entre las armas y la política, brindando canales institucionales para el diálogo, la concertación y el debate en torno a los diferentes conflictos sociales.

4.2.1. Contexto general

Entre junio de 2019 y julio de 2020, la ST destaca varios acontecimientos políticos y sociales, con repercusiones sobre la garantía a los derechos de los pueblos étnicos. El primero, las elecciones territoriales del 27 de octubre de 2019, las primeras desde la firma del A.F., que se destacaron por tener una mayor diversidad de candidatos⁴³. El segundo hecho fueron los diferentes eventos de movilización social que ocurrieron en los meses de noviembre, diciembre y continuaron hasta inicios del 2020, en los cuales hubo una amplia participación de comunidades NARP e indígenas⁴⁴. En dichas movilizaciones se puso en evidencia la falta de garantías para su realización, por la respuesta gubernamental a las protestas incluyendo casos de uso desproporcionado de la fuerza por parte de la fuerza pública. Por último, la declaración de emergencia sanitaria por la pandemia de Covid-19 en marzo de 2020, además de afectar este ciclo de movilizaciones, afectó otros espacios de participación que venían conformándose, como los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia.

En el período analizado, la ST encontró pocos avances en la implementación de los indicadores étnicos relacionados con el punto 2 del PMI. El aumento de los niveles de violencia en los territorios es preocupante, particularmente en territorios con presencia de comunidades étnicas, en Consejos Comunitarios y Resguardos Indígenas. En el departamento del Cauca, según el CRIC, entre el 2016 y el 2019 se han registrado 126 homicidios, 264 amenazas individuales, 80 colectivas, 32 atentados y 7 masacres (Telesur, 28 de noviembre de 2020). Pese al andamiaje normativo, la violencia política contra líderes sociales, defensores y defensoras de DDHH y excombatientes persiste, y no se logran coordinar de manera efectiva los mecanismos de seguridad y protección establecidos por el A.F., como el Sistema

⁴³ Por ejemplo, fue elegido Elías Larrahondo en la gobernación del Cauca, lo hace el primer gobernador afrodescendiente en este departamento. En el mismo departamento, fue elegida Mercedes Tunubalá Velasco, perteneciente al pueblo Misak, para la alcaldía de Silvia. Por último, en el Valle del Cauca, fue elegido alcalde de Buenaventura Víctor Hugo Vidal, líder del paro cívico en 2017 (El País, 2019).

⁴⁴ En la semana posterior al Paro Nacional del 21 de noviembre de 2019, diferentes comunidades indígenas se desplazaron a Bogotá para sumarse al Paro; cerca de 300 indígenas del Consejo Regional Indígena del Cauca -CRIC- participaron en las diferentes marchas, denunciando el asesinato de líderes y el incumplimiento del Estado a muchos de los acuerdos con las comunidades étnicas. Al igual que otros sectores de población, fueron reprimidos por la Fuerza Pública al momento de dispersar diferentes marchas en sectores como la Universidad Nacional y la Plaza de Bolívar (France24, 30 de noviembre de 2019).

Integral de Garantías de Seguridad para el ejercicio de la política –SISEP– (A.F.2.1.2.2) y la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad –CNGS– (A.F.3.4.3) y los creados por el actual gobierno, como el Plan de Acción Oportuna –PAO–. Además, dicha articulación se hace más compleja por la autonomía con la que cuentan las autoridades indígenas, lo que causa tensiones por la conducción de operaciones militares, especialmente en las labores de erradicación de cultivos de uso ilícito, ya que dichas operaciones primero deben ser consultadas con las comunidades indígenas (El Tiempo, 01 de noviembre de 2019; Uprimny en Cristancho, 2012, p. 1).

La no aprobación de las Circunscripciones Territoriales Especiales de Paz -CTEP-es uno de los grandes retrasos en la implementación del punto 2, tal como la ST estableció en su séptimo Informe de Verificación (2020). La aprobación de estas depende, además de la voluntad política, de la respuesta de tribunales a varios procesos legales que se emprendieron para lograr su aprobación. El Capítulo Étnico establece como salvaguarda (A.F. 6.2.3.b) la adopción de medidas para garantizar la inclusión de candidatos de los pueblos étnicos en las listas de las CTEP, cuando la circunscripción coincida con su territorio, salvaguarda solo podrá cumplirse si se aprueban las mencionadas circunscripciones; su no aprobación afecta la participación política de la población étnica.

4.2.2. Análisis por prioridades

4.2.2.1. Garantías de Seguridad

La falta de garantías de seguridad y protección para comunidades étnicas para el ejercicio de la política continúa siendo una problemática en aumento, causando mayor vulnerabilidad en quienes ejercen toda clase de liderazgos o asumen un papel en la defensa de sus territorios frente a la injerencia de terceros, en temas relacionados, por ejemplo, con cultivos y otras economías ilícitas. Pese a que el A.F. llevó a que la intensidad del conflicto disminuyera en los territorios étnicos, ha habido reacomodos armados que han causado el resurgimiento de nuevas violencias asociadas al control de cultivos ilícitos, corredores estratégicos, monocultivos, deforestación y minería ilegal (Defensoría del Pueblo, 2020).

Estos reacomodos armados han causado una mayor victimización a la población que habita estos espacios, aumentando los asesinatos, masacres, amenazas, confinamientos y desplazamientos forzados. Desde 2016 hasta abril de 2020 han sido asesinados 163 líderes con pertenencia étnica, 126 indígenas y 36 de comunidades negras. Estos hechos están concentrados territorialmente en los departamentos de Cauca, Nariño y Chocó⁴⁵ (Defensoría del Pueblo, 2020)⁴⁶. Para el

⁴⁵ Según el Sistema de Alerta Tempranas de la Defensoría del Pueblo, el número de homicidios por departamento es: Cauca con 76 homicidios, Nariño con 19 y Chocó con 14 homicidios (p. 65).

2019, el gobierno reportó 108 homicidios contra líderes sociales; 23 asesinatos contra líderes indígenas, siendo el segundo tipo de liderazgo más afectado tras el liderazgo comunal, y 4 casos de homicidio contra líderes de las comunidades NARP (Consejería para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, 2020, p. 25). Por su parte, Indepaz (2020), para el mismo período, registró 84 homicidios en contra de líderes indígenas. Entre enero y el 31 de agosto de 2020, se han registrado 77 asesinatos contra líderes indígenas y 13 contra líderes afrodescendientes (Indepaz, 2020b).

Según la Consejería para la Estabilización y Consolidación (2020b), la Secretaría Técnica de la Instancia de Alto Nivel sigue trabajando en un documento para complementar el mapeo de actores armados, con el objetivo, además de incorporar el enfoque étnico, y de tener protocolos definidos de intercambio de información para la elaboración de los informes anuales que sirvan de insumo para la toma de decisiones en las distintas instancias del SISEP. Lo anterior busca incluir en el informe de rendición de cuentas un capítulo étnico donde se revise la efectividad de las acciones para contrarrestar las afectaciones contra los pueblos, frente, por ejemplo, al desmantelamiento de organizaciones criminales o aquellas conductas que amenacen el ejercicio de la política ⁴⁷ (pp. 102-107).

No obstante, como lo establece la Contraloría General de la República (2020), pese a que ya se encuentran algunos de los lineamientos técnicos para la recolección de información con enfoque étnico, aún no ha habido un proceso de ejecución de recursos por parte del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República –DAPRE– (p. 269). Además, la puesta en marcha de la Comisión de Evaluación de Desempeño con su respectivo sistema depende de la aprobación, por parte de la Instancia de Alto Nivel, de los lineamientos y protocolos previamente mencionados. Pero como la ST ha señalado en varios de sus informes, la ejecución del SISEP ha presentado dificultades para su correcto funcionamiento, puesto que el Gobierno Nacional ha priorizado otras instancias para la protección de líderes y defensores de DD. HH como el Plan de Acción de Oportuna –PAO–, y no aquellos mecanismos diseñados e implementados derivados del A.F. como el “Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades” que apoya mecanismos de protección colectiva con enfoque territorial (STCVI, 2019).

⁴⁶ La Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos establece en su informe anual de 2019, que de los 108 homicidios que reportan, el 75% ocurre en zona rurales y el 65% de los casos correspondían a personas defensoras de los derechos de sus comunidades y grupos étnicos manteniendo una tendencia desde 2016 (ACNUDH, 2020, p. 5).

⁴⁷ El Decreto 895 de 2017, artículo 10 determina que la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del Sistema Integral es la instancia encargada, dentro del SISEP, de hacer seguimiento a los avances en el desmantelamiento de organizaciones criminales y de todas aquellas que amenacen el ejercicio de la política. Dicha función se realizará por medio de un sistema de planeación, información y monitoreo con carácter interinstitucional que garantice la evaluación del desempeño y resultados y de esta manera, realizar los ajustes que se consideren pertinentes.

Las mujeres en el territorio enfrentan una difícil situación en materia de seguridad, la cual se agudiza para las mujeres pertenecientes a grupos étnicos, que defienden la paz, el ambiente y los recursos naturales, “Queremos estar bien con la naturaleza y nos acusan de no querer el desarrollo” – Mujer Indígena en el Tolima. (Instancia de Género, p. 27). Al respecto, la CPEC (2020b), reporta una serie de acciones realizadas en el marco del Plan de Acción del Programa de Protección de los derechos de las Mujeres Indígenas Desplazadas y en Riesgo, en cumplimiento del Auto 092/2008 de la Corte Constitucional: Así mismo, la realización de espacios de trabajo con líderes LGBTI de las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras con el director de DDHH y el equipo interinstitucional del Ministerio del Interior (CPEC, 2020b, p. 76).

4.2.2.2. Conclusión

En materia de garantías de seguridad para el ejercicio de la política, a la ST le preocupa la poca operatividad que el Gobierno Nacional le ha brindado a espacios creados por el A.F, especialmente a la Alta Instancia del SISEP. La falta de transversalización del enfoque étnico en la de la Comisión de Seguimiento y Evaluación, cuyo propósito es recolectar información para verificar la efectividad de medidas de protección implementadas, es un incumplimiento a lo establecido en el Capítulo Étnico del A.F. Por tanto, el cumplimiento de los compromisos de esta salvaguarda étnica es **iniciado a tiempo, con avances parciales y en correspondencia parcial con el A.F.**

70

4.2.3. Participación política

4.2.3.1. Las elecciones territoriales

Tal como la ST planteó en el Séptimo Informe de Verificación (STCVI, 2020), el hecho más relevante para la participación política fueron las elecciones de autoridades locales y regionales realizadas en octubre de 2019. Pese a que el punto 2 del A.F. busca ampliar la democracia y la participación, especialmente para la población más vulnerable, estos comicios evidencian, de nuevo, un problema de accesibilidad para poder ejercer el derecho al voto: los habitantes de cerca de 360 municipios tienen dificultades de acceso a los puestos de votación, especialmente en regiones como el Amazonas, Pacífico, y periferia antioqueña, en municipios con alto riesgo que coinciden con territorios de resguardos indígenas y consejos comunitarios, en un 65% y 43 % respectivamente (Semana Rural, 2019). Estos territorios tienen en común que son zonas con dificultades en vías de acceso, ya que, en gran número de casos, solo se puede llegar a través de transporte fluvial o

aéreo. Además, tienen presencia de grupos armados que pueden ejercer violencia en las elecciones (MOE, 2019, p. 313; Semana Rural, 2019)⁴⁸.

Adicionalmente, según Vargas (2019), el riesgo de las comunidades étnicas de no poder ejercer el derecho al voto aumenta por dos razones: el marco legal existente y el vacío informativo. La primera razón radica en que el diseño del sistema electoral no facilita la participación de la población en centros poblados y veredas alejadas. La normatividad electoral vigente limita la instalación de mesas de votación exclusivamente a cabeceras municipales, corregimientos e inspecciones de Policía (Código Electoral de 1986); y no contempla las veredas o asentamientos con menos de 400 sufragantes⁴⁹ (Semana Rural, 2019; Consejería para la Estabilización y Consolidación, 2020b, pp. 89-90). La segunda razón es la baja difusión de información sobre la ubicación de los puestos de votación que limita el ejercicio del voto. A esto se suman los problemas asociados con los altos costos de transporte para el desplazamiento hacia los centros de votación. Por último, la falta de cedulação afecta la participación de comunidades étnicas: pese a que el A.F. (2.3.6) contempla la actualización del censo electoral rural y urbano en territorios de comunidades étnicas, la ST señala un retraso en dicha actualización, que se da principalmente por la falta de asignación de recursos para que la Registraduría Nacional del Estado Civil pueda realizar el proceso de actualización y cedulação de comunidades étnicas⁵⁰. A esto se suma la inexistencia de un censo electoral con enfoque étnico (SIPO, 2020; Contraloría, 2020, pp. 268-270).

No obstante, esta ST destaca los avances realizados por la Registraduría Nacional del Estado Civil para subsanar algunos de los problemas asociados a la participación política de las comunidades étnicas. En materia de inscripción de cédulas, la Resolución No. 15202 de 2018 buscó cambiar los puestos de votación para adecuar la infraestructura electoral a las necesidades y requerimientos⁵¹ de los ciudadanos con pertenencia étnica. Frente al acceso de información, la Registraduría implementó el Sistema Integral de Capacitación Electoral –SICE– para difundir y promocionar información electoral, relacionada con echas, actores y lugares y, cabe anotar, que el material se tradujo a algunas lenguas nativas

⁴⁸ De los 360 municipios catalogados por la Misión de Observación Electoral con dificultades de acceso a puestos de votación, 93 coinciden con municipios PDET, es decir, cerca del 55% de municipios PDET tienen dificultades de acceso para ejercer el voto.

⁴⁹ Tal como lo resalta la Consejería para la Estabilización y Consolidación (2020) para las elecciones de Autoridades Territoriales de 2019 se instalaron un total de 11590 puestos de votación a nivel nacional, 6648 de las mesas fueron instaladas en zona rural para atender a aproximadamente 4'725.467 votantes correspondiente al 13% del censo electoral. Pese a que hay un aumento en el número de puestos habilitados, no puede ampliarse dadas las limitaciones impuestas por el código electoral vigente (p.89).

⁵⁰ Durante 2019, la Registraduría Nacional realizó un total de 35 campañas de cedulação masiva a nivel nacional, atendiendo 195.145 solicitudes de las cuales 92.806 correspondieron a emisiones de cédulas de ciudadanía (Contraloría, 2020, p. 317).

⁵¹ En total hubo 135.718 solicitudes: 55161 para población afro, 80277 para indígenas y 280 respectivo para comunidad ROM (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2019).

(Consejería Estabilización, 2020b). Lo anterior contribuye a superar algunas de las dificultades que tienen las comunidades indígenas en zonas rurales al presentarse a los puestos de votación, ya que los tarjetones se encuentran en español, caso en el cual debe estar presente un traductor, lo cual puede afectar la confidencialidad y autonomía en el ejercicio democrático (Semana Rural, 2019).

El Ministerio de Tecnologías de la Información y la Comunicación ha avanzado para facilitar el acceso a medios de comunicación para las comunidades y los pueblos étnicos. Así la RTVC emitió, por medio de la subgerencia de radio, más de 50 producciones con contenido étnico (CONPA, 2020, p. 26). Igualmente, el Sistema de Medios Públicos de la RTVC elaboró un especial web titulado “**Lenguas vivas: en palabras indígenas**”, que visibiliza las acciones y estrategias de los pueblos indígenas para la preservación de sus lenguas nativas (Consejería Estabilización, 2020b, pp. 80-81).

Por otro lado, el MINTIC amplió el plazo del 19 de mayo al 3 de Julio de 2020, para que las comunidades étnicas diligenciaran los formularios de manifestación de interés en la convocatoria de emisoras comunitarias con enfoque étnico. Para facilitar la participación, el Ministerio habilitó al operador de correo 472 para recolectar los formularios en sus distintas oficinas a nivel nacional y entregarlos en la sede del Ministerio en Bogotá D.C (MinTic, 2020). El MINTIC se encuentra diseñando las condiciones técnicas para abrir la Convocatoria Pública que otorgará las licencias de concesión para la operación de estas emisoras.

4.2.3.2. Formación en control social y veedurías para los pueblos y comunidades étnicas.

En el A.F. (2.2.5) se estableció el compromiso de promover y fortalecer el control social por parte de los ciudadanos, la democratización y mayor transparencia en la administración pública; para ello se desarrolla el Plan Nacional de Formación de Veedores, que debe tener pertinencia cultural.

Para definir la meta anual de formación de pueblos y comunidades étnicas en el Plan de Acción de la Red Institucional de Apoyo a Veedurías, el Gobierno Nacional consultó a pueblos y comunidades étnicas sobre la estructura y contenidos de las capacitaciones, para tener en cuenta diferencias culturales, regionales, usos y costumbres. El Ministerio del Interior, el Departamento de Función Pública, la ESAP y la Red Institucional de Apoyo a Veedurías realizaron las mesas nacionales de consulta y concertación con los pueblos y comunidades indígenas, comunidades negras y pueblos Rrom con el apoyo técnico del DNP (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2020).

El objetivo de las mesas era lograr la construcción de una agenda, contenidos, metodología y didáctica de capacitación en control social considerando los contextos ancestrales, territoriales, y normativos, así como de los derechos de las comunidades y lo que, desde sus saberes, representa el control social. El resultado

de esto fue la realización de siete talleres piloto con la participación de 403 representantes de 64 pueblos y comunidades étnicas. Las zonas donde se realizaron los talleres y el número de comunidades participantes, respectivamente, fueron: Quibdó (11), Mocoa (10), San Andrés Islas (4), Uribe (34), Manaure (4) y San Basilio de Palenque (1). (Departamento Administrativo de la Función Pública, 21 de abril de 2020; Ministerio del Interior, 2020; Consejería Estabilización y Consolidación, 2020b). Así mismo, el Ministerio del Interior reporta la realización de talleres de formación en municipios PDET de Putumayo y Guajira con asistencia de 275 representantes indígenas y en comunidades afrocolombianas en Chocó (Contraloría, 2020, pp.269-270).

Frente a las restricciones de movilidad causadas por la pandemia Covid-19, las entidades responsables han desarrollado capacitaciones en control ciudadano por medio de formación virtual. (Consejería Estabilización, 2020b, pp. 92-93). Sin embargo, tal como la ST planteó en su séptimo informe, los espacios de participación se han visto afectados por las limitaciones de reunión de las comunidades dados los protocolos de bioseguridad que hay que adoptar y en algunos casos por la falta de condiciones de seguridad para el desplazamiento. Pese a que se rescata la voluntad de continuar estos espacios de manera virtual, la ST reconoce las dificultades de acceso a la virtualidad en los territorios. Por último, pese a los diferentes espacios de socialización y de capacitación en materia de control ciudadano, no se registra la creación de ninguna veeduría étnica (Contraloría, 2020, p. 269).

En cuanto a la formación de las mujeres de las comunidades étnicas, el “Programa de formación sobre los derechos políticos y formas de participación política y ciudadana de la mujer”, a cargo del Ministerio del Interior, estableció como meta para 2022 que 200 mujeres NARP y 200 mujeres Indígenas y Rrom habrían participado en los Programas de Formación sobre los derechos políticos y formas de participación política y ciudadana para las Mujeres y sus organizaciones. (Instancia de Género, 2019, p. 59). Entre los avances reportados por la CPEC (2020a) en su Informe de Género (junio 2020) se mencionan la creación de 8 organizaciones solidarias de mujeres, con participación de 128 mujeres (31 indígenas, 58 NARP, 72 víctimas, 95 jefes de hogar, 8 con discapacidad) (CPEC, 2020a, p. 30) y el fortalecimiento de 38 organizaciones solidarias de mujeres, con participación de 748 mujeres (70 indígenas, 173 NARP, 3 LGBTI, 347 víctimas, 395 cabeza de hogar de hogar y 52 con discapacidad) (CPEC, 2020a, p. 32).

4.2.3.3. Conclusión

El principal hecho de análisis para este período fueron las elecciones locales de octubre de 2019. La ST destaca que hubo ampliación en la participación y en el pluralismo político de los pueblos étnicos, sin embargo, sigue habiendo dificultades para acceder al derecho al voto, por las grandes distancias que algunas

comunidades deben recorrer, además de la falta de información a las comunidades étnicas en su propia lengua.

Frente al compromiso del A.F. de fortalecer el control social y la transparencia en la administración pública, la ST destaca los diferentes espacios de diálogo y concertación realizados entre las entidades responsables y las comunidades étnicas, los cuales buscan integrar sus visiones y lo que para ellos representa el control social según sus tradiciones, usos y costumbres. No obstante, la continuación de estos espacios presenciales se dificulta por temas de seguridad, distancia, y los efectos de la pandemia. La alternativa de su continuación de manera virtual se ve limitada por las dificultades de acceso que tienen las comunidades y pueblos étnicos tanto a los dispositivos como a una señal estable de Internet. Por último, la ST destaca los esfuerzos por parte del MINTIC de ampliar e incluir a las comunidades y pueblos en la Convocatoria de adjudicación de emisoras comunitarias con enfoque étnico.

La implementación de las salvaguardas del Capítulo Étnico en materia de participación política se ha **iniciado a tiempo, con algunos avances y en correspondencia parcial con el A.F.** No obstante, la falta de garantías de seguridad ha aumentado la victimización de líderes y lideresas que buscan participar en política, sumado a la no aprobación de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz –CTEP– que ha limitado, sin duda, la participación política de las comunidades étnicas. Por último, la falta de recursos para completar el censo electoral con enfoque étnico y las dificultades de movilidad e información afectan el ejercicio democrático de los pueblos y comunidades étnicas.

4.2.4. Oportunidades de Mejoramiento

- Una oportunidad para hacer frente a la creciente violencia contra las comunidades étnicas, sus líderes y lideresas y neutralizar las amenazas que las afectan es el fortalecimiento de medidas de protección colectiva.
- La activación del Sistema de Planeación, Información y Monitoreo Institucional y de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de Desempeño del SISEP, con información con enfoque étnico diferencial, puede propiciar una mejor articulación institucional en la implementación de las políticas de seguridad a nivel territorial.
- En las respuestas a las Alertas Tempranas emitidas por la Defensoría de Pueblo, y su articulación con el CIPRAT, sería conveniente que las entidades responsables tomen en cuenta las características particulares y propias de las poblaciones étnicas.
- Frente a los espacios de participación con enfoque étnico, se señalan como oportunidades de mejoramiento: (i) la continuación por parte del MINTIC, del proyecto de ampliación de las emisoras comunitarias, especialmente aquellas con enfoque étnico, pues significa un avance en materia de participación para

las comunidades (ii) continuar desarrollando espacios de formación en materia de veeduría ciudadana de manera virtual, pero buscando resolver las dificultades de acceso que puedan tener algunas comunidades, ya sea por falta de cobertura de Internet o por falta de equipos tecnológicos.

4.3. Fin del Conflicto

4.3.1. Contexto General

El Capítulo Étnico contempla dos salvaguardas fundamentales para el Punto 3. La primera relacionada con el proceso de reincorporación para concertar con “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” (Acuerdo de Paz, 2016, p. 209). La segunda salvaguarda, en materia de garantías de seguridad,

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 (Ibid, p. 208).

En los primeros tres años de implementación, la transversalización del enfoque étnico en el punto 3 ha tenido avances y dificultades. Los avances son aquellos tendientes a dar cumplimiento a los dos indicadores del PMI referentes a la construcción, concertación e implementación del “Programa de armonización para la reintegración y reincorporación”, que actualmente está en proceso de concertación con los pueblos indígenas. Las dificultades están asociadas a la armonización del enfoque étnico con el Conpes 3931 de 2018 y su Plan de Acción y Seguimiento (Reunión de la ST con voceras de los enfoques transversales del CNR FARC, 21 de julio de 2020). Así como en la limitada materialización del enfoque étnico en la Agencia para la Reincorporación y Normalización –ARN– y el Consejo Nacional de Reincorporación –CNR– mediante acciones concretas, en el mediano y largo plazo.

En materia de garantías de seguridad, la ST destaca las medidas de protección individuales y colectivas implementadas para los pueblos étnicos, pese a la falta de transversalización del enfoque diferencial en dichas medidas. Sin embargo, el deterioro de las condiciones de seguridad en los territorios ha afectado a poblaciones étnicas, incluyendo a líderes sociales y a excombatientes de origen étnico en proceso de reincorporación. Frente a estos últimos, la ST resalta la necesidad de visibilizar y hacer seguimiento a las afectaciones en materia de seguridad sobre este tipo de excombatientes en los Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación –AETCR– y las Nuevas Áreas de Reincorporación –NAR–, puesto que no existe un registro que contabilice los asesinatos diferenciados de esta población (Ibid).

4.3.2. Análisis por prioridades

4.3.2.1 Programa especial de armonización para la reintegración y reincorporación social y económica con enfoque diferencial étnico para excombatientes de las FARC-EP.

El A.F. establece que la reincorporación es:

Un proceso de carácter integral y sostenible, excepcional y transitorio, que considerará los intereses de la comunidad de las FARC-EP en proceso de reincorporación, de sus integrantes y sus familias, orientado al fortalecimiento del tejido social en los territorios, a la convivencia y la reconciliación entre quienes los habitan; asimismo, al despliegue y el desarrollo de la actividad productiva y de la democracia local (Acuerdo de Paz, 2016, p. 69).

Aunque, en esta definición y en general en el Punto 3, no se contempla explícitamente la transversalización del enfoque étnico en el marco del proceso de reincorporación, el Capítulo Étnico establece la salvaguarda de diseñar e implementar un programa de armonización que permita a los excombatientes que pertenecen a comunidades étnicas, reincorporarse a la vida civil, teniendo en cuenta el restablecimiento de la armonía territorial.

Así, desde 2017 y con la finalidad de iniciar el cumplimiento de esta salvaguarda, la ARN “inició un diálogo intercultural para la elaboración del PMI y en 2018 avanzó para realizar una propuesta conjunta de un programa especial para la reincorporación de los excombatientes étnicos”, que contó con la participación de 12 delegados técnico-políticos de organizaciones indígenas y del CONPA (CEPDIPO, 2020, p.10). Actualmente la ARN, como entidad líder del Sistema Nacional de Reincorporación junto con el CNR, han adelantado acciones en la elaboración metodológica de una hoja de ruta para construir con los pueblos étnicos un “Programa especial de armonización para la reintegración y reincorporación social y económica para la población étnica”, y las comunidades receptoras (Reunión de la ST con voceras de los enfoques transversales del CNR FARC, 21 de julio de 2020).

Del total de 13.194 excombatientes que adelantan su proceso de reincorporación, el 17,3% de los excombatientes se auto reconocen como parte de un grupo étnico, (1.801 personas). De estos, 1.194 son indígenas; 533 son negros, afrocolombianos o afrodescendientes; 59 no saben/no responden; 13 son palenqueros de San Basilio o descendientes; uno es gitano o Rrom; y uno es raizal (Defensoría del Pueblo, 2020a, p.60). Territorialmente, los excombatientes de origen étnico están concentrados en los departamentos de Chocó y Cauca, en donde están ubicados cinco AETCR, cuatro en Cauca y uno en Chocó.

A. *Eventos prioritarios*

- 588 excombatientes de origen étnico son beneficiarios de 24 proyectos productivos colectivos aprobados, que corresponden al 20,1% del total de los excombatientes que hacen parte de proyectos productivos y 40 forman parte de un proyecto productivo individual.
- Fue aprobada la “Ruta de Armonización y Reconciliación Resguardo de Mayasquer Pueblo Indígena Pasto”, para la reincorporación de 114 excombatientes.
- La ARN, con el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones –OIM– desarrolló un piloto para la formulación de un instrumento normativo para pueblos indígenas del “Programa especial de armonización para la reintegración y reincorporación social y económica con enfoque diferencial étnico y de género”.
- Para 2020, la ARN generó una apropiación presupuestal de \$1.750 millones para el diseño y la consulta previa, libre e informada del componente indígena del “Programa especial de armonización para la reintegración y reincorporación social y económica con enfoque diferencial étnico y de género”.

B. *Análisis*

El proceso de reincorporación para excombatientes de origen étnico ha tenido limitados avances y se mantiene como un asunto con múltiples pendientes en todos los componentes del proceso. Los avances se concentran en el “Programa especial de armonización para la reintegración y reincorporación social y económica con enfoque diferencial étnico y de género”, que aún tiene dificultades y retrasos en la formulación e implementación de proyectos productivos para excombatientes de origen étnico. Con la finalidad de hacer seguimiento a la efectiva transversalización del enfoque étnico en la reincorporación, la IEANPE le solicitó al CNR la creación de una mesa técnica para abordar los problemas que afectan de forma diferenciada a excombatientes étnicos (NN.UU., 2020b, p. 7).

En su ejercicio de verificación, la ST ha identificado asuntos pendientes en aspectos fundamentales para garantizar las condiciones necesarias para el proceso de reincorporación con enfoque étnico.

En materia socioeconómica, la ST resalta, con preocupación, que solo el 34,8% del total de 1.801 excombatientes son beneficiarios de proyectos productivos. Según la Misión de Verificación de Naciones Unidas, actualmente 588 personas pertenecientes a comunidades étnicas hacen parte de 24 proyectos productivos colectivos aprobados por el CNR, de los cuales dos son liderados por comunidades étnicas, uno en el Cauca por indígenas y otro en Chocó por afrodescendientes

(NN.UU., 2020b). Así mismo, en proyectos productivos individuales, solo 40 excombatientes étnicos han recibido apoyo económico para sus iniciativas productivas (CPEC, 2020, p.122).

En este sentido, la nueva ubicación de los excombatientes también representa retos que requieren ser visibilizados para quienes pertenecen a pueblos étnicos, pues el 74% de la población que está en proceso de reincorporación, vive en zonas remotas fuera de los AETCR. En el caso de los excombatientes de origen étnico, la ST conoce que la mayoría de ellos están con las comunidades a las cuales pertenecen (Reunión de la ST con el Senador Israel Zúñiga, 5 de octubre de 2020), y donde “tienen un acceso inadecuado a los servicios públicos y no reciben apoyo suficiente para poner en marcha iniciativas de generación de ingresos ni suministros de alimentos” (NN.UU., 2020b, p.14). Dado que las dificultades derivadas de la nueva geografía de la reincorporación no son una situación exclusiva de estos excombatientes y, por el contrario, reflejan la situación general de quienes se ubican en las NAR, la ST hace un llamado a que se tomen acciones que impulsen y dinamicen el proceso de reincorporación para la población en tránsito a la vida civil.

Frente al acceso a tierras para los excombatientes en proceso de reincorporación en los AETCR, y quienes tienen voluntad de permanencia, la ST destaca el acuerdo entre excombatientes y comunidades indígenas en el AETCR de “Los Monos” en Caldon, Cauca, para el desarrollo de proyectos productivos en territorios colectivos que benefician a ambas poblaciones. Al respecto, el CNR debe considerar las restricciones étnicas (AETCR que se encuentran ubicados en territorios colectivos) y ambientales que existen en algunos de estos espacios como sucede con Caracolí (Riosucio, Chocó), Los Monos (Caldono, Cauca) y La Variante (Tumaco, Nariño), con el fin de concertar con las comunidades étnicas que habitan en los territorios, una solución legal para su adquisición, y así dar cumplimiento al derecho a la consulta previa y al consentimiento previo, libre e informado.

En aspectos de salud y educación, 1.977 excombatientes étnicos están afiliados al Sistema de Seguridad Social en Salud en los regímenes complementario y subsidiario. De estos, 1.337 son indígenas, 617 son negros/afrocolombianos, 14 son palenqueros, uno es Rrom y uno es raizal (CPEC, 2020). La oferta educativa (básica primaria y secundaria) en el marco del proyecto “Arando la Educación” ha beneficiado a 715 personas pertenecientes a pueblos étnicos, de las cuales 119 terminaron básica primaria, 111 básica secundaria y 36 educación vocacional (Ibid).

Respecto al “Programa especial de armonización para la reintegración y reincorporación social y económica con enfoque diferencial étnico y de género”, la ST señala los avances en este Programa. Entre 2018 y 2019, la ARN y la OIM

implementaron un piloto⁵² para la elaboración de un instrumento normativo para pueblos indígenas, donde fueron adoptados los lineamientos base, incluyendo aquellos para la prevención del reclutamiento y la utilización de Niños, Niñas y Adolescentes –NNA– indígenas (CPEC, 2020). Para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, la ARN abrió el diálogo con el CONPA para adelantar el mismo ejercicio, sin que haya sido posible realizarlo en 2019 y 2020, por falta de recursos.

La ARN informó la aprobación de la “Ruta de Armonización y Reconciliación-Resguardo de Mayasquer Pueblo Indígena Pastos” en Cumbal (Nariño), siendo la primera ruta étnica de reincorporación para 114 excombatientes en la zona. La ruta operará bajo dos preceptos: (i) El reconocimiento del contexto social y cultural, y las dinámicas de gobierno propias de jurisdicción Indígena del Resguardo; y (ii) La incorporación de las personas en proceso de reincorporación como miembros activos de la comunidad (ARN, 2020). Este proceso fue el resultado del diálogo conjunto entre las autoridades del Resguardo, el Grupo Territorial Nariño de la ARN y la Misión de Verificación de Naciones Unidas.

Por su parte, la ARN en 2020, generó una apropiación presupuestal de \$1.750 millones para el diseño y la realización de la consulta previa con pueblos indígenas para el Programa de armonización, generando así espacios de diálogo con: la Comisión de Derechos Humanos de Pueblos Indígenas –CDDHHPI– y la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas –MPC–, para la construcción de una ruta metodológica y definir aspectos relacionados con la contratación del componente para la implementación del programa (CPEC, 2020). En 2020, las partes han realizado encuentros de articulación, sin embargo, por la pandemia de Covid-19 no ha sido posible continuar con los mismos, por tanto, en estos momentos están suspendidos (Ibid).

C. Conclusión

El estado de implementación de esta salvaguarda étnica es: iniciada, con avances en la planeación y concertación para la construcción de los lineamientos para el “Programa de Armonización con pueblos étnicos”, y con retrasos en el proceso de reincorporación de excombatientes de origen étnico ante las dificultades que se han presentado en la disponibilidad de proyectos productivos para esta población, y el difícil acceso a servicios como salud y educación. Esta salvaguarda se ha implementado en correspondencia parcial a lo acordado en el A.F., ante la falta de medidas diferenciales que respondan al proceso de reincorporación de los excombatientes de origen étnico y sus familias.

⁵² Los territorios donde se llevaron a cabo los Encuentros del piloto corresponden a: Colina (Guaviare), Caldono (Cauca), Mayasquer (Cumbal, Nariño) y un encuentro final en Bogotá (CPEC, 2020, p. 116).

Si bien en este componente de reincorporación hay avances en materia económica y social, la ST destaca la persistencia de retos para garantizar la efectiva reincorporación de los excombatientes de origen étnico. Por lo cual, la creación de la mesa técnica representa una enorme oportunidad para transversalizar y dinamizar la implementación del enfoque étnico en todos los componentes de la reincorporación, especialmente en materia económica mediante el establecimiento de lineamientos, asesorías técnicas y acompañamientos a la formulación de proyectos productivos que beneficien a más excombatientes dentro y fuera de los AETCR.

Además, la ST destaca que la ARN ha abierto espacios de diálogo con las diferentes organizaciones representativas étnicas para concertar los diferentes aspectos del “Programa de armonización para la reincorporación económica y social”, además de apropiar recursos propios para la realización de la consulta previa con los pueblos indígenas y afros. Sin embargo, persisten problemas de articulación entre las partes que permitan generar fluidez en el trabajo conjunto.

4.3.2.1 *Las garantías de seguridad para los pueblos étnicos*

En materia de garantías de seguridad, el Capítulo Étnico estableció dos salvaguardas fundamentales: (i) la implementación de un Programa de Seguridad y Protección para las comunidades que incluya una perspectiva étnica y cultural y (ii) el fortalecimiento de sistemas de seguridad propios de los pueblos étnicos como la Guardia indígena y la Guardia Cimarrona. Por su parte, el PMI incluyó ocho indicadores étnicos para que incorporen el enfoque territorial, diferencial y de género, en la implementación del sistema de prevención del Sistema Integral de Garantías de Seguridad para el Ejercicio de la Política –SISEP– y se priorice la investigación de casos que afectan a los pueblos étnicos por parte de la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de organizaciones y conductas criminales.

Según la Defensoría del Pueblo (2020^a), aunque desde la firma del A.F. “la intensidad del conflicto armado disminuyó en los territorios étnicos” (p. 64), la violencia asociada al conflicto continúa afectando a la población indígena y afrocolombiana. Esta violencia proviene de “estructuras armadas ilegales como el ELN o los grupos armados post FARC-EP aliadas con grupos armados delincuenciales dedicados al narcotráfico y la minería ilegal” (Ibid). Asimismo, el desplazamiento y el reclutamiento forzado de menores, así como la presencia de minas antipersonal, municiones sin explotar y artefactos explosivos improvisados, continúan impactando de forma desproporcionada a las comunidades étnicas (Ibid).

A. *Eventos prioritarios*

- El Ministerio del Interior y autoridades indígenas concertaron la realización de un proyecto de decreto sobre medidas de protección individual y colectiva para pueblos indígenas.
- La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad –CNGS– realizó cuatro sesiones temáticas del enfoque étnico para responder a las necesidades de seguridad de los pueblos étnicos.
- La Fiscalía General de la Nación priorizó los casos de violencia sexual contra mujeres, niños, niñas y adolescentes pertenecientes a pueblos étnicos, y de homicidio doloso contra líderes sociales de organizaciones étnicas.

B. *Análisis*

Garantizar la protección y seguridad de las comunidades étnicas también ha sido un asunto pendiente del A.F. Si bien, la adopción del Decreto 660 de 2018 en cumplimiento del A.F. (3.4.8) permitió la creación del “Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios”, este no consideró el enfoque étnico diferencial y excluyó a las autoridades étnicas en “el diseño del Plan Integral, absteniéndose de incluir medidas para el fortalecimiento de las guardias indígena y cimarrona, creadas por las comunidades como mecanismos de prevención, protección y solución pacífica de conflictos articulados a procesos de organización autónomos” (Verdad Abierta, 2019). Esta exclusión representó un vacío e incumplimiento con la salvaguarda establecida en el Capítulo Étnico.

Entre 2016 y abril de 2020, la Defensoría del Pueblo ha emitido 137 alertas tempranas relacionadas con el riesgo para los grupos étnicos por la presencia de grupos armados en sus territorios. En este mismo período, como se menciona en el Punto 2, han sido asesinados “163 líderes pertenecientes a pueblos y comunidades étnicas, 126 indígenas y 36 de comunidades negras” con mayor afectación en los departamentos del Cauca, Nariño y Chocó (Defensoría del Pueblo, 2020a, p.64). Para la ST es especialmente preocupante el deterioro de la situación de seguridad en el departamento del Cauca, en donde la Guardia indígena y 21 comunidades del pueblo Nasa han sido atacados por grupos armados ilegales, al igual que sucede con los miembros de las comunidades afrodescendientes de 43 Consejos Comunitarios del mismo departamento, quienes han sufrido atentados contra su vida e integridad personal, durante 2019 y 2020 (Verdad Abierta, 2019).

En 2017, se realizó la Minga Indígena con el objetivo de hacer un llamado al Gobierno Nacional ante el aumento de la violencia contra líderes y miembros de las comunidades indígenas (Minga Nacional, 2017). Uno de los compromisos derivados de esta Minga fue la construcción de un proyecto de decreto que incluyera medidas de protección individuales y colectivas, para que sean articuladas con las medidas

de protección de la Unidad Nacional de Protección –UNP– incorporando el enfoque étnico (CPEC, 2020, p.117).

Entre 2016 y 2019, la UNP realizó 2.171 evaluaciones de riesgo individual de líderes indígenas y afrocolombianos, y 75 evaluaciones de riesgo colectivo, en donde la mayoría de los casos representaron un riesgo extraordinario para los solicitantes (Defensoría del pueblo, 2020a). Con base en el Decreto 2078 de 2017 sobre la “ruta de protección colectiva”, la UNP brinda medidas de protección y fortalecimiento a las Guardias indígenas que incluyen la dotación de elementos de protección y contratación de personal de seguridad a los resguardos indígenas Embera y Embera Katío del Alto Andagueda, Mondó Mondocito, Catrú Duba Ancosó y Río Jurubida-Chorí en el departamento de Chocó, así como al Consejo Regional Indígena del Cauca –CRIC– y la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca (Ibid). Sin embargo, la ST conoce que las medidas de fortalecimiento a las Guardias no se han adecuado a las necesidades en el territorio, de acuerdo al trabajo de las organizaciones de base y las autoridades representativas de los grupos étnicos (Verdad Abierta, 2019).

Frente a la CNGS, la ST reconoce los esfuerzos por incluir el enfoque mediante la mesa de trabajo étnica. Entre 2019 y 2020 fueron realizadas cuatro sesiones temáticas del enfoque étnico con la finalidad de recoger insumos para responder a las necesidades de los pueblos en materia de seguridad.

Acciones de la Fiscalía General de la Nación

En cuanto a los indicadores del PMI en materia de investigación de casos de población étnica y de lucha contra organizaciones criminales, la Fiscalía General de la Nación solicitó a la CPEC el ajuste a varios de ellos al no estar en línea con la misión institucional (CPEC, 2020). Sin embargo, las Direcciones Seccionales para la Seguridad Ciudadana han priorizado los casos de violencia sexual y homicidios contra mujeres, niños, niñas y adolescentes pertenecientes a comunidades étnicas, además de los casos de homicidio doloso contra miembros, líderes sociales o defensores de derechos humanos de las organizaciones de los grupos étnicos (Ibid). Entre 2019 y 2020 fueron priorizados 359 casos de grupos étnicos con un esclarecimiento de 203 casos, que equivalen al 56,5% del total de los casos creados (Ibid).

Frente a la investigación y lucha contra las organizaciones criminales y grupos armados ilegales que afectan a las comunidades étnicas, la Dirección Especializada contra las Organizaciones Criminales priorizó para el 2019 tres regiones: Catatumbo, Bajo Cauca Antioqueño y Nariño (Ibid), y designó para el 2020 un grupo de fiscales a nivel nacional que lideran las investigaciones de los casos (CPEC, 2020).

En lo que respecta a los homicidios de excombatientes de origen étnico, la ST no conoce casos investigados por parte de la Unidad Especial de Investigación en los cuales las víctimas hayan sido miembros de esta población. Según información del CNR FARC, no existe un registro que contabilice los asesinatos diferenciados para estos excombatientes (Reunión de la ST con voceras de los enfoques transversales del CNR FARC, 21 de julio de 2020).

C. Conclusión

El estado de implementación de esta salvaguarda étnica es: **iniciada y con retrasos** ante la falta de transversalización del enfoque étnico en el “Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios.” La salvaguarda se ha implementado en **correspondencia parcial** a lo acordado en el A.F., pues no existe actualmente un programa consolidado de seguridad y protección para los pueblos étnicos.

La creación de medidas individuales y colectivas de protección para los pueblos étnicos y el fortalecimiento adicional de las ya existentes, son necesarias para responder a los riesgos de seguridad en el territorio, ante la presencia de grupos armados y el desarrollo de actividades ilícitas como el narcotráfico y la minería ilegal. El reconocimiento de las Guardias indígenas y cimarronas como mecanismos de protección colectiva, representa para los pueblos étnicos la inclusión de la diversidad cultural y es un signo de resistencia, supervivencia y autonomía.

La ST considera como una oportunidad de mejoramiento que la Fiscalía General de la Nación pueda implementar planes estratégicos con enfoque étnico para responder a las dinámicas territoriales y priorizar las conductas criminales que afectan a los miembros de pueblos étnicos. En este orden de ideas, la formación del enfoque étnico para fiscales e investigadores permitirá un abordaje integral de los casos.

4.3.3. Oportunidades de mejoramiento

Reincorporación social y económica

- La ST considera que ampliar y mejorar la coordinación de trabajo entre las organizaciones étnicas con la ARN permite la concertación e implementación del “Programa especial de armonización para la reintegración y reincorporación social y económica con enfoque diferencial étnico y de género”.
- La creación de la mesa técnica en el CNR que aborde las problemáticas étnicas en el proceso de reincorporación, ayudará a dinamizar dicho proceso, a mejorar la dinámica y a responder integralmente a las necesidades básicas de los excombatientes en los territorios.

- La participación e involucramiento de las comunidades étnicas en el acceso a tierras para excombatientes en proceso de reincorporación en los AETCR ubicados en territorios étnicos, puede mejorar sustantivamente la concertación, surtiendo así el derecho a la consulta previa, libre e informada.

En garantías de seguridad

- La ST considera necesaria la reglamentación del Decreto 660 de 2018 sobre el “Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios”, para mejorar la atención de las necesidades de los pueblos étnicos en materia de seguridad, incluyendo el fortalecimiento de las Guardias indígenas y cimarronas.
- El apoyo técnico y financiero del Ministerio del Interior y la UNP a las Guardias indígenas y Cimarronas puede contribuir a mejorar la protección de las comunidades étnicas en el territorio ante riesgos de seguridad.

4.4. Solución al problema de las drogas ilícitas

4.4.1. Contexto general

El A.F. establece la oportunidad para “construir una solución conjunta e integral al problema de las drogas ilícitas” (Acuerdo de Paz, 2016, p. 99), lo que implica

buscar alternativas basadas en evidencia y dar un tratamiento distinto y diferenciado al fenómeno del consumo, al problema de los cultivos de uso ilícito y a la criminalidad organizada asociada al narcotráfico (...). En tal sentido, se requiere de nuevas políticas que reflejen esa nueva visión y el tratamiento diferenciado, siempre en el marco de un enfoque integral y equilibrado para contrarrestar el problema mundial de las drogas ilícitas (Ibid).

Esta política debe, entonces,

mantener el reconocimiento de los usos ancestrales y tradicionales de la hoja de coca, como parte de la identidad cultural de la comunidad indígena y la posibilidad de la utilización de cultivos de uso ilícito, para fines médicos y científicos y otros usos lícitos que se establezcan (Acuerdo de Paz, 2016, p.100).

El Capítulo Étnico del A.F. (6.2) establece cuatro salvaguardas en materia de solución al problema de drogas ilícitas que corresponden a: (i) 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 –PNIS–, incluyendo los planes de atención inmediata respecto a los territorios de los pueblos étnicos”; (ii) La priorización de los territorios que “atenderá las realidades de los 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 y 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 (...)”; y (iv) 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, p.208).

Para el punto 4, el PMI, contiene 16 indicadores étnicos que se refieren a las medidas diferenciales para la sustitución de cultivos de uso ilícito, el tratamiento penal diferenciado, acciones de desminado humanitario y prevención del consumo de sustancias psicoactivas. Frente al PNIS, el PMI estableció que el Gobierno está en la obligación de realizar una consulta previa con las comunidades étnicas.

De acuerdo con el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos de Uso Ilícito –SIMCI– “los cultivos de coca en los resguardos indígenas del país alcanzaban en

2019 las 14.022 ha. Mientras que, en tierras de comunidades negras, los cultivos alcanzaban las 24.856 ha” (SIMCI, 2019).

4.4.2. Análisis por prioridades

4.4.2.1. Avances del enfoque étnico en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos -PNIS-

El PNIS (A.F. 4.1.) busca desde su creación en 2017, la transformación estructural de los territorios a través de la sustitución de cultivos de uso ilícito. Este programa puso en marcha un proceso de planeación participativa en las regiones en las que se está implementando y contempla, además, la implementación de Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo –PISDA–, que buscan impulsar la transformación productiva de los territorios, el involucramiento de la comunidad y la provisión de bienes básicos en estos territorios.

En materia étnica, el A.F. establece que el PNIS 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 a 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 impondrá unilateralmente políticas de uso sobre el territorio y los recursos naturales presentes en ellos (Acuerdo de Paz, 2016, p. 208).

A. Eventos prioritarios

- El Gobierno Nacional elaboró un documento borrador sobre los lineamientos para la implementación de modelos de sustitución con comunidades étnicas en territorios colectivos.
- La participación étnica de las mujeres en espacios de seguimiento y evaluación del PNIS fue del 17% en las Comisiones Municipales de Planeación Participativa –CMPP–, y del 26,1% en Consejos Municipales de Evaluación y Seguimiento –CMES–.
- El PATR de la subregión Pacífico Nariñense es el primero que incluye iniciativas del PDET con enfoque étnico de los PISDA.

B. Análisis

El Decreto Ley 896 de 2017 por el cual se crea el PNIS y se estructura su funcionamiento, reconoció el enfoque diferencial para el desarrollo del programa. Sin embargo, “el decreto no fue consultado con los grupos étnicos. Para ello, acordaron expedir un decreto reglamentario para la implementación del PNIS en territorios étnicos” (Defensoría del pueblo, 2020, p. 53), siendo uno de los

compromisos establecidos en el PMI. Sin embargo, y de acuerdo a la información de la CPEC (2020), no es necesario la expedición de otro acto administrativo reglamentario sino la armonización del marco jurídico del PNIS con los usos y costumbres de las comunidades étnicas. La ST considera que este asunto debe ser consultado y concertado con las comunidades étnicas dentro de los espacios de diálogo, con el fin de tomar la decisión legal correcta, que responda a la necesidad de las comunidades y a lo establecido en el PMI.

Así, entidades del Gobierno, con responsabilidad en su implementación, construyeron un borrador de lineamientos para la implementación de modelos de sustitución con comunidades étnicas en territorios colectivos, el cual debe ser socializado y concertado con los miembros de la IEANPE (CEPEC, 2020). El documento consta de tres partes: (i) El contexto de la legislación que protege y salvaguarda los derechos humanos y territoriales de los pueblos étnicos en el país; (ii) Los principios orientadores para la implementación metodológica y el diálogo sociocultural entre las comunidades y los demás actores sociales, además de los requisitos generales para ingresar, permanecer, participar, retirar o graduar a una comunidad dentro del programa; y (iii) El alcance del programa, y sus requisitos en cada una de las etapas o actividades (Ibid).

El Gobierno Nacional ha firmado acuerdos individuales con personas pertenecientes a grupos étnicos, esto en el marco de los acuerdos regionales que incluyen a la población étnica, como sucedió con los Acuerdos Colectivos de los municipios de Jambaló y Miranda (Cauca), donde 2.808 familias indígenas de los resguardos de Jambaló y La Cilia-La Calera, están vinculadas al PNIS (CPEC, 2020). Sin embargo, actualmente no existen acuerdos colectivos con poblaciones étnicas en el PNIS, a pesar de los diálogos que se han realizado con algunos grupos indígenas como los Awá y los Nasa (Defensoría del Pueblo, 2020). Actualmente, no hay claridad sobre la implementación del PNIS en territorios étnicos, lo que incluye: acuerdos individuales en territorios colectivos; acuerdos con personas no étnicas que están en territorios colectivos; y acuerdos con personas no étnicas que tienen vínculos familiares con grupos étnicos (Ibid).

De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC–, de 779 hectáreas caracterizadas en Resguardos Indígenas, 745 han sido erradicadas voluntariamente, y en las delimitaciones de los territorios colectivos de Consejos Comunitarios, fueron caracterizadas 3.080 hectáreas, de las cuales 2.973 han sido erradicadas voluntariamente (UNODC, 2020). Asimismo, la CPEC confirmó que a la fecha han sido erradicadas 3.644 hectáreas de cultivo de uso ilícito en territorios étnicos (CPEC, 2020).

El PMI establece como un indicador la participación de mujeres de pueblos y comunidades étnicas en la planeación del PNIS. Al respecto, cabe señalar que en los 56 municipios que integran el PNIS, hay un registro de 1.029 representantes mujeres en las CMPP y en los CMES. En 54 de los municipios priorizados, 47

miembros de comunidades étnicas, incluyendo 8 mujeres, hicieron parte de los CMPP con una representación del 17%; así mismo, para el caso de los CMES, participaron 23 miembros de comunidades étnicas, incluyendo 6 mujeres, con una representación del 26,1% (CPEC, 2020).

Articulación PISDA – PDET

La articulación del PISDA con los PDET es un compromiso del A.F. (4.1.3) y es una condición necesaria para garantizar la implementación de la Reforma Rural Integral- RRI-. Así mismo, la normatividad expedida para el cumplimiento de la RRI contiene la obligación de armonizar el enfoque étnico con los PDET y PATR en zonas donde haya presencia de comunidades étnicas y territorios colectivos, aplicando un

mecanismo especial de consulta para su implementación, con el fin de incorporar la perspectiva étnica y cultural en el enfoque territorial, acorde con los planes de vida, etnodesarrollo, planes de manejo ambiental y ordenamiento territorial, o sus equivalentes. Así mismo, en estas regiones se garantizará también la integralidad de la territorialidad y sus dimensiones culturales y espirituales, la protección reforzada de los pueblos en riesgo de extinción, y sus planes de salvaguarda y visiones propias del desarrollo, en armonía con todos los actores del territorio (Decreto 893 de 2017, Artículo 8o).

Para su cumplimiento, la Agencia de Renovación del Territorio –ART– dispuso que:

las iniciativas de las comunidades étnicas en el marco de la construcción de los PATR, bajo el mecanismo especial de consulta, serían identificadas y marcadas con la etiqueta PISDA, y trasladadas al programa PNIS para la consolidación de los documentos PISDA de las catorce subregiones donde tiene presencia el programa de sustitución PNIS (CPEC, 2020, p. 140).

A 30 de junio de 2020, fueron consolidadas “las iniciativas en 48 municipios PNIS en 14 documentos PISDA, y a partir de esta metodología se recopilarán y construirán las iniciativas de los 8 municipios no PDET donde interviene el PNIS” (Ibid). De 99.097 familias vinculadas al PNIS, 10.267 están ubicadas en tierras colectivas de cuatro consejos comunitarios ubicados en el municipio de San Andrés de Tumaco (Nariño), donde las familias suscribieron acuerdos colectivos e individuales, por lo cual el PATR de la subregión Pacífico Nariñense incluyen iniciativas PDET marcadas con etiqueta étnica PISDA (CPEC, 2020).

C. Conclusión

El estado de implementación de esta salvaguarda étnica es: iniciada con avances, e importantes retrasos en la reglamentación e implementación del enfoque étnico en el PNIS y la articulación PISDA - PDET, y con correspondencia parcial con el A.F. Aunque el PNIS cuenta con acuerdos individuales y colectivos con miembros de las comunidades étnicas en diversas zonas del país, actualmente no existe un acuerdo

colectivo, lo que dificulta la implementación del programa en los territorios colectivos y para las familias étnicas que han suscrito acuerdos individuales.

El avance del proceso para la adopción de los lineamientos entre el Gobierno y los pueblos étnicos, es un elemento necesario para avanzar en la armonización del PNIS con los usos y costumbres de las comunidades. Así mismo, ayudará en la construcción de acciones específicas que respondan a las dinámicas territoriales y a las necesidades de los pueblos étnicos frente al programa, incluyendo el reconocimiento ancestral de la hoja de coca. Lo anterior, se hará para la sostenibilidad del proceso PNIS y el tránsito de las comunidades étnicas a una economía legal.

4.4.2.2. *La protección colectiva de los territorios étnicos*

El A.F. establece el compromiso de garantizar las condiciones de seguridad en los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito (4.1.1.3.1), incluyendo los territorios étnicos “mediante el fortalecimiento de la presencia institucional del Estado y de sus capacidades de protección a las comunidades (...)” (Acuerdo de Paz, 2016, p. 106). Lo que además implica “asegurar el desminado y limpieza de las áreas del territorio nacional que hubiesen sido afectadas por la ubicación de minas antipersonal y municiones sin explotar” (Ibid).

El Capítulo Étnico del A.F., incluye dos salvaguardas relacionadas con la protección colectiva de los territorios étnicos. La primera, es la priorización de los territorios colectivos afectados por los cultivos de uso ilícito, de los pueblos étnicos en riesgo de exterminio físico y cultural, y de aquellos en situación de confinamiento o desplazamiento; la segunda es la concertación y priorización con el Programa de Desminado y Limpieza de los casos del: (i) Pueblo Embera en los municipios de Puerto libertador (Córdoba) e Ituango (Antioquia); (ii) Pueblo Jiw en el municipio de San José del Guaviare (Guaviare); (iii) Pueblo Nukak en el departamento del Guaviare, y en los municipios de Mampiripán y Puerto Concordia (Meta) y de Río Chagüí (Cauca); (iv) Pueblo Awá en el departamento de Nariño; y de los (v) Consejos Comunitarios Alto Mira y Frontera, y Río Chagüí en Cauca, y en el municipio de Buenos Aires (Ibid).

El PMI incluyó siete indicadores étnicos correspondientes a acciones de desminado y de atención a población étnica, en el marco de las tres líneas misionales de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz –OACP–, que corresponden a: Educación en el Riesgo de Minas –ERM–, asistencia integral a víctimas y desminado humanitario. De acuerdo con la OACP, a junio de 2020, 230 territorios étnicos están afectados por Minas antipersonal –MAP– y Municiones sin Explotar –MUSE–, de los cuales 151 son Resguardos indígenas y 79 son Consejos Comunitarios (CPEC, 2020).

A. *Eventos prioritarios*

- El Gobierno Nacional adoptó un plan para fortalecer las medidas de seguridad para los líderes del proceso de sustitución de cultivos de uso ilícito.
- Finalizaron operaciones de desminado humanitario en 15 territorios indígenas y fue formulado el Plan Estratégico 2020-2025 “Hacia una Colombia libre de sospecha de minas antipersonal para todos los colombianos” que incluye el enfoque étnico.
- De los pueblos étnicos priorizados en el Capítulo étnico, 26 territorios colectivos cuentan con un proceso de concertación para la implementación de actividades de desminado humanitario.

B. *Análisis*

En julio de 2019, el Gobierno Nacional presentó un plan para reforzar las medidas de seguridad para los líderes del proceso de sustitución de cultivos de uso ilícito, el cual fue construido con líderes y comunidades del PNIS a través de un plan piloto desarrollado en Tumaco (El Tiempo, 2019), y que será puesto en marcha en los departamentos de Nariño, Antioquia, Córdoba, sur de Bolívar, Norte de Santander, Meta, Valle del Cauca, Arauca, Putumayo, Cauca, Guaviare y Caquetá. Las medidas de prevención y protección deben ser integrales y con enfoque diferencial, para hacer frente a los distintos riesgos identificados y acompañarse con la provisión de bienes y servicios básicos.

De 230 territorios colectivos afectados por MAP/MUSE, 151 son Resguardos Indígenas y 79 son Consejos Comunitarios (CPEC, 2020), frente a lo cual la OACP ha adelantado gestiones para realizar las concertaciones con las comunidades étnicas. A junio de 2020, finalizaron “las operaciones de desminado humanitario en 12 territorios indígenas declarados como libres de sospecha de MAP/MUSE y tres territorios indígenas declarados libres de reporte de sospecha de MAP/MUSE” (Ibid, p. 133). Además, fue formulado el Plan de Desminado Humanitario 2020-2025 “Hacia una Colombia libre de sospecha de minas antipersonal para todos los colombianos”, que incorpora el enfoque étnico.

Para el Programa de Desminado y Limpieza, la CPEC (2020) informa que actualmente hay 26 territorios étnicos que cuentan con un proceso de concertación para el desminado humanitario; 21 Resguardos Indígenas y cinco Consejos Comunitarios. El proceso de concertación fue realizado por los operadores acreditados en el marco de la fase de estudios no técnicos. Si bien este compromiso ya debía estar cumplido, de acuerdo al PMI, la CPEC informó que las dificultades para el cumplimiento del indicador son las condiciones de seguridad de algunos territorios y la situación de la pandemia (Ibid).

De los pueblos étnicos priorizados en el Capítulo Étnico (A.F. 6.2.3), y frente a los cuales debía surtirse los procesos de consulta previa y/o concertación para el desminado y limpieza, la CPEC informa los siguientes avances:

- Pueblo Awá: Concertación en el marco de la Mesa del pueblo Awá en Mocoa, (Putumayo) que incluyó la creación de un protocolo para la realización del desminado humanitario.
- Pueblo Jiw: En Mapiripán (Meta) con adelantadas acciones de desminado humanitario, desde 2017, que incluyen los resguardos indígenas de Barranco Colorado, Laguna Araguato y Barranco Ceiba y Macuare. En Puerto Concordia, Meta, fueron asignadas desde 2017 tareas de desminado humanitario en los resguardos indígenas de Naexil Put y La Sal.
- Consejo Comunitario Unión del Río Chagüí – Tumaco y Consejo Comunitario Alto Mira: Por razones de seguridad, en las zonas no ha sido posible iniciar actividades de desminado humanitario por lo que fueron adelantadas acciones de prevención, en específico, en ERM.
- Pueblo Nukak: Por razones de seguridad en la zona de San José del Guaviare (Guaviare) no ha sido posible iniciar actividades de desminado humanitario. En lo que respecta al retorno gradual de los indígenas al territorio, la Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas – UARIV– y la OACP han adelantado mesas técnicas para estudiar la situación y tomar acción.
- Consejo Comunitario ‘La Alsacia’ en Buenos Aires (Cauca): The Halo Trust inició el proceso de desminado humanitario en el territorio. Sin embargo, por razones de seguridad, fueron retirados y temporalmente suspendidas las actividades de desminado.
- Pueblo Embera en Ituango (Antioquia): Por razones de seguridad no han iniciado las actividades de desminado humanitario en la zona, por lo que se realizarán acciones de prevención enfocadas en la ERM por organizaciones indígenas en el departamento (Ibid).

Con relación a las víctimas de MAP/MUSE pertenecientes a comunidades étnicas, Descontamina Colombia informó que para 2019 no hubo víctimas de origen étnico. Sin embargo, “entre 2016 y 2018, el 10% de las víctimas por accidente de MAP y MUSE del país fueron indígenas y afrodescendientes (31 personas)” (CONPA, 2020, p. 39). Varias organizaciones étnicas en los territorios han alertado sobre “la instalación y resiembra de MAP, y la interrupción de las operaciones de desminado humanitario en territorios colectivos, (...) incluyendo algunos de los territorios priorizados para el desminado humanitario” (Ibid) en el A.F.

C. Conclusión

El estado de implementación de esta salvaguarda étnica es: iniciada, con avances, aunque limitados en materia de concertación con pueblos étnicos, y con inicio de

actividades de desminado humanitario en los territorios priorizados. Esta salvaguarda se ha implementado en correspondencia parcial a lo acordado en el A.F., sin que existan actualmente medidas de protección colectivas con enfoque diferencial étnico en el marco del PNIS.

“El 45% de los cultivos de uso ilícito están en territorios étnicos” (ONIC, 2019, p. 41), lo que genera dinámicas de violencia que atentan contra la integridad física de los pueblos étnicos y alteran sus hitos culturales y de supervivencia como pueblos y comunidades (Ibid). También hay presencia de MAP y MUSE en territorios colectivos.

4.4.3. Oportunidades de mejoramiento

Enfoque étnico en el PNIS

- La ST considera conveniente que el enfoque étnico sea aplicado a la ruta de implementación del PNIS, para lograr una diferenciación de las familias étnicas y no étnicas con acuerdos individuales y colectivos que están dentro o fuera de territorios colectivos, cumpliendo así con la salvaguarda de participación efectiva y consulta de los pueblos étnicos del Capítulo Étnico del A.F.
- Avanzar en el proceso de desarrollo de los lineamientos para la implementación de modelos de sustitución con comunidades étnicas en territorios colectivos, permite la construcción de medidas colectivas que impacten a las poblaciones étnicas afectadas por los cultivos de uso ilícito.
- En la articulación PISDA-PDET, la ST importante continuar con los ejercicios de articulación institucional que permitan identificar en estos dos instrumentos, iniciativas étnicas que hayan sido consultadas y concertadas con las comunidades.

93

Protección colectiva de los territorios étnicos

- La implementación de un mayor número de actividades de desminado humanitario, que sean concertadas con las comunidades étnicas, fortalecería las condiciones de seguridad y garantizan los derechos a la autonomía y a la libre circulación de sus miembros en el territorio.

4.5. El Capítulo Étnico y el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición

4.5.1. Contexto

Las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras –NARP-, los pueblos y comunidades indígenas, y el pueblo Rrom o gitano, fueron afectados de manera desproporcionada y diferencial durante el conflicto armado, dejando cerca de 1,2 millones de víctimas, sin contar aquellas que se han producido después de la firma del Acuerdo. De este universo, las mujeres étnicas son las principales víctimas (52.32% de los casos). Las afectaciones más recurrentes contra los pueblos étnicos son el desplazamiento forzado (87%), las amenazas (4,12%), los homicidios (3,97%), los actos terroristas, atentados, combates y hostigamiento (1,8%) y la pérdida de bienes muebles e inmuebles (1.4%) (UARIV, 2017).

Siendo la población étnica una de las más afectadas por el conflicto armado, la inclusión de este enfoque, en el A.F. como en su desarrollo normativo e implementación fáctica es indispensable. A casi 4 años de la firma del Acuerdo es posible afirmar que, en los aspectos relacionados con el Punto 5, las partes han hecho esfuerzos por cumplir lo pactado y resarcir a las víctimas a partir de la puesta en marcha de medidas, metodologías y procesos derivados de las salvaguardas estipuladas en el Capítulo Étnico. A pesar de los esfuerzos, existen dificultades en el contexto y en el mismo desarrollo de algunas de estas medidas, que hacen que los impactos de la implementación del A.F. no satisfagan plenamente los derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral de las víctimas étnicas.

El alcance de un enfoque diferencial integral y étnico implica que “no basta reconocer y esclarecer los hechos de violencia contra pueblos [étnicos]” (Comisión Étnica para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales en Colombia, 2018, p. 48), sino que este reconocimiento trascienda a la implementación de las salvaguardas y se traduzca en la implementación del conjunto de políticas existentes en materia de reparación, restitución y garantía de los derechos de las víctimas étnicas desde su diversidad.

Al menos tres elementos generales impiden mayores avances en este punto. En primer lugar, la persistencia del conflicto armado y la presencia de distintos grupos armados en sus territorios, con lo cual se genera “un recrudescimiento de la crisis humanitaria en Colombia” a pesar de las medidas adoptadas en materia de paz territorial (Comisión Étnica para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales en Colombia, 2018, p. 45). La violencia en las comunidades impide contar garantías de no repetición y afecta los procesos de organización y reivindicación de sus derechos, el acceso a la institucionalidad, la participación en los procesos

de verdad y justicia, y la reclamación de las medidas de reparación. Lo anterior se vincula con los límites y rezagos en la implementación de otros compromisos del A.F. asociados a la sustitución de cultivos de uso ilícito en territorios étnicos, a las medidas de desarrollo y transformación rural y a la agenda de seguridad priorizada por la actual administración, que pueden abrir ventanas de oportunidad para que otros actores armados realicen actos delictivos (Comisión Étnica para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales en Colombia, 2018, p. 45).

En segundo lugar, la concentración de acciones de las entidades del SIVJNR en algunos municipios y en las capitales departamentales, dejan sin cobertura segmentos importantes del territorio. Si bien es notorio para la ST, el esfuerzo del Sistema por llegar a lugares apartados y distantes, en muchas comunidades sólo logran contacto de manera parcial e intermitente, mientras otras aún no han sido visitadas por las entidades (Líder social Subregión - Pacífico Medio, 2020). Situación que se ve particularmente agravada por la pandemia y las medidas de confinamiento y aislamiento social, que hacen aún más difícil los traslados, tanto de los equipos del SIVJNR hacia las comunidades, como de las mismas comunidades que, para algunos trámites, prefieren ir hasta las oficinas de las entidades.

En tercer lugar, la insuficiencia de recursos económicos, especialmente para la reparación integral, hace que la implementación de los planes de reparación colectiva se retrase, crea incertidumbre y desconfianza en las comunidades y aumenta la percepción de incumplimiento del A.F. A este respecto, los organismos de control que conforman la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la política de reparación de víctimas han insistido en la necesidad de realizar ajustes que permitan asignar los recursos necesarios para cumplir con los compromisos en las diferentes medidas de reparación contempladas en la norma, llegando a requerirse cerca de \$357,4 billones para los próximos 10 años (CGR, 2020). Cada uno de estos elementos genera retos específicos a las entidades del Sistema y al Gobierno Nacional, que deben ser enfrentados y resueltos, de querer cumplir con lo pactado.

4.5.2. Análisis de prioridades

En este apartado, la ST presenta los desarrollos de la implementación relacionados con 3 de las 4 salvaguardas del SIVJNR (A.F. 6.2.e), haciendo hincapié en los aspectos que representan la incorporación del enfoque étnico y la interpretación que de estas han hecho las entidades del SIVJNR, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV– como coordinadora del

Sistema Nacional de Atención y Reparación –SNARIV– y la Unidad de Restitución de Tierras –URT–.

4.5.2.1. *Perspectiva étnica y cultural en el diseño de los mecanismos judiciales y extrajudiciales*

El Capítulo Étnico del A.F. establece una salvaguarda para que en el diseño de los mecanismos judiciales y extrajudiciales acordados respecto a los pueblos étnicos se incorpore la perspectiva diferencial y cultural, y se respete y garantice el derecho a la participación y la consulta en la definición de estos mecanismos, cuando corresponda.

El Estado colombiano es responsable de garantizar los derechos fundamentales a la participación de los pueblos étnicos y al ejercicio de su autonomía y gobierno propio. Ello es posible a través de la garantía del derecho a la consulta previa, libre e informada contemplado en la Constitución, en la Ley 21/1991 (aprobatoria del Convenio 169 de la OIT) y en la jurisprudencia. El A.F. reconoció que “los pueblos étnicos deben tener control de los acontecimientos que les afectan a ellos y a sus tierras, territorios y recursos manteniendo sus instituciones, culturas y tradiciones” (Gobierno colombiano & FARC-EP, 2016).

A. Participación y consulta previa en el componente de verdad del SIVJRN

La **Comisión de la Verdad** en desarrollo del Capítulo étnico del A.F, elaboró dos documentos: “Metodología del Enfoque étnico y contra el racismo, la discriminación racial y formas conexas de intolerancia” y un “Protocolo de relacionamiento con las autoridades y víctimas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y Rrom”, mediante los cuales integra las diferentes acciones, estrategias, metodologías y herramientas para desarrollar el enfoque étnico, a partir del reconocimiento histórico de su importancia en el cumplimiento del mandato de la entidad (CEV, 2019).

Con el propósito de “incluir las narrativas propias y formas de transmisión del conocimiento de los pueblos étnicos”, la CEV creó en un principio diferentes instancias de interlocución, entre las que se destacan, una Coordinación o Equipo de Trabajo del enfoque étnico⁵³. y un consejo consultivo *ad hoc* en caso de que no

⁵³ Este equipo está conformado por: (i) dos comisionadas de los pueblos étnicos quienes orientan y acompañan el equipo y el seguimiento a la metodología étnica definida; (ii) Una coordinación nacional del equipo étnico compuesta por 1 coordinador y 4 enlaces étnicos nacionales: 1 indígena; 1 afrocolombiano, 1 raizal y 1 Rrom; (iii) Un grupo asesores nacionales para acompañar el desarrollo de los objetivos de esclarecimiento; (iv) Enlaces étnicos territoriales de los pueblos

haya consenso en decisiones. Además, mediante la Resolución No. 024 de 2019 se creó la Dirección de Pueblos Étnicos –reemplazando a la Coordinación existente– como resultado de los compromisos adquiridos en el marco de la consulta previa adelantada por el SIVJRNR (CEV, 2019), la cual se constituye en un espacio de coordinación de acciones institucionales con los pueblos y comunidades étnicas, para el fortalecimiento de sus derechos colectivos y evitar la acción sin daño. A su vez, la Comisión construyó una ruta individual y una ruta colectiva para garantizar la participación en el proceso de esclarecimiento de la verdad y previó la elaboración de una ruta metodológica para el reconocimiento de responsabilidades con las comunidades y los pueblos étnicos.

En el último año, la Dirección de Pueblos Étnicos ha realizado un esfuerzo para avanzar en la comunicación, el diálogo, la pedagogía y la participación de los pueblos étnicos. A diciembre de 2019, la CEV reportó la toma de 8 testimonios colectivos y 61 testimonios individuales, con 2.147 personas entrevistadas, información que está en proceso de sistematización. Para esta misma fecha, la CEV reportó el desarrollo y remisión del “primer documento de avance de investigación del núcleo Causas, dinámicas e impactos del conflicto armado en los pueblos y territorios étnicos” (CEV, 2020a, p. 29). Vale la pena mencionar que, si bien la CEV había priorizado para el primer semestre de 2020 la toma de 50 testimonios de pueblos étnicos, solo alcanzaron a tomar 21, de los cuales ocho ya se encontraban en el Sistema de Información Misional –SIM–. Varias de estas acciones continuarán en el segundo semestre del 2020, toda vez que como resultado de la pandemia fue necesario modificar calendarios y algunas metodologías de recolección de información (CEV, 2020b, p. 21).

De otro lado, la CEV estableció como línea de investigación específica, el modelo correspondiente a pueblos étnicos, para lo cual se adelantaron 41 espacios de diálogo y de pedagogía para el esclarecimiento de la verdad en las 9 macro regiones priorizadas por la Comisión⁵⁴ (CEV, 2020a, p. 30). De allí se identificaron 7 líneas de tiempo y una matriz de periodicidad de los hechos victimizantes contra estos pueblos (CEV, 2020a, p. 30). También se han sostenido reuniones con las

étnicos; y (v) un equipo nacional de análisis de pueblos étnicos, que acompañaran la construcción del informe final de la Comisión incluido el capítulo étnico. Adicionalmente se crearon: (vi) una mesa de trabajo permanente con autoridades, líderes y equipos técnicos de organizaciones étnicas y miembros del grupo de trabajo étnico de la Comisión; (vii) una mesa de Trabajo con la Alta Instancia de los Pueblos Étnicos; y (viii) un grupo de trabajo permanente con mujeres pertenecientes a pueblos étnicos para incorporar el enfoque de género, mujer, familia y generación de manera efectiva.

⁵⁴ Estas macro- regiones son: Caribe, Nororiente, Sur Andina, Antioquia y Eje Cafetero, Pacífico, Orinoquía, Centro Andina, Amazonía y Nacional.

Mesas de Trabajo Permanentes para Pueblos Indígenas, para Población NARP y la Mesa con Mujeres NARP⁵⁵.

Por su parte, la Dirección de Diálogo Social involucró en su trabajo 1.660 participantes de poblaciones específicas hasta diciembre de 2019, mediante la realización de seis travesías por la verdad, y en conjunto con las Direcciones de Conocimiento y de Pueblos Étnicos de esta misma entidad, han avanzado en el desarrollo de 10 documentos metodológicos para la recolección de testimonios de las víctimas y de los actores que participaron directa o indirectamente en el conflicto, atendiendo a los enfoques diferenciales (étnico, de género, etaria y territorial) que orientan su labor (CEV, 2020a, p. 22). Durante el primer semestre de 2020 la Dirección de Pueblos Étnicos consolidó una alianza con el Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano –CONPA–, representado por la Corporación Agencia Afrocolombiana Hileros, en desarrollo de la cual se ha avanzado en el 20% de lo proyectado para este año y se recibió el informe “Genocidio silencioso del Pueblo Emberá”, de la organización CRIDEC, entregado el 10 de junio de 2020 (CEV, 2020b, pp. 22-24).

Para el caso del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero, la CEV realizó de manera virtual el 30 de junio de 2020 un encuentro en Bogotá, Soacha y Sumapaz denominado “Efectos racializados del conflicto armado interno” (CEV, 2020b, p. 44), y el 28 de agosto el primer encuentro territorial de reconocimiento “La verdad indígena de la Amazonía” con el cual inició la ruta de actividades preparatorias al Encuentro nacional “La Verdad Indígena”, el cual se desarrollará en octubre de 2020. La Comisión también tiene planeados otros pre encuentros en el Caribe, la Orinoquía, la región Andina y el Pacífico. En el primer encuentro, participaron los pueblos nukak, kechwa, jiw, murui-muina, sikuni, ingas, piapocos, tikuna, okaina, puinave y curripaco, quienes hablaron, entre otros temas, del reclutamiento forzado, despojo, desplazamiento, explotación de los recursos naturales, narcotráfico y de las operaciones militares contrainsurgentes (CEV, 2020c).

⁵⁵ Entre estas, “2 reuniones con la Mesa de Trabajo Permanente para el Pueblos Indígenas entre el 8 y 9 de abril de 2019 y el 9 de julio, ambas en Bogotá - 2 reuniones con la Mesa de Trabajo Permanente para el Pueblo Negro Afrocolombiano, Raizal y Palenquero entre el 8 y 11 de mayo de 2019, en Bogotá, una específica sobre racismo y discriminación, con la participación de 31 organizaciones, asociaciones o instancias de pueblos étnicos participaron en las mesas de trabajo permanente y la asistencia de 43 participantes de las comunidades afrocolombianas, raizales y palenqueras” (CEV, 2020, pág. 30). Se realizó una “reunión de la Mesa de Trabajo Permanente con Mujeres de los Pueblos Afrocolombianos, Raizales y Palenqueros, 4 al 6 de diciembre en Bogotá” en la que participaron el Colectivo Matamba Espacio Nacional de Consulta Previa, Capitanía de Páez, Red de Mujeres Matamba y Guasa, Otras Negras y Feministas (CEV, 2020, pág. 30).

La ST destaca las alianzas de trabajo de la CEV con organizaciones de mujeres, LGBT, y también con poblaciones indígenas y afrodescendientes (Instancia de Género, 2019, pp. 35 y 36). Así mismo, el documento del SIVJRNR “Diversidad étnica y cultural, pluralismo jurídico y consulta previa: Instrumentos de coordinación y articulación entre los pueblos indígenas y el SIVJRNR”, reconoce que las mujeres indígenas tienen derecho a un enfoque de mujer, familia y generación, el cual integra, desde una perspectiva interseccional, el enfoque étnico, de género, de ciclo de vida y discapacidad (JEP-CEV-UBPD, 2019).

Por su parte, en la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas –UBPD–, ha habido avances en el desarrollo de los procesos de preparación y realización de la consulta previa con los pueblos indígenas y el pueblo Rrom. Con los pueblos indígenas fueron concertados los documentos: “Protocolo de relacionamiento y coordinación entre la UBPD de búsqueda de personas dadas por desaparecidas y los pueblos indígenas de Colombia” y el “Protocolo para la coordinación y articulación de la reparación integral, restaurativa y transformadora de los pueblos indígenas de Colombia”.

Para cumplir con el protocolo de relacionamiento, la Unidad instaló el Órgano de Interlocución y Coordinación con el movimiento indígena, para tomar decisiones y definir planes de trabajo, y firmó cinco convenios con organizaciones indígenas⁵⁶. De otro lado, “en coordinación con las entidades del SIVJRNR y el apoyo del Ministerio del Interior”, la UBPD preparó y generó el despliegue territorial para realizar la consulta previa con el pueblo Rrom en 11 territorios con las diferentes Kumpaños identificadas (UBPDa, 2019, p. 31).

Las comunidades étnicas solicitaron la inclusión de un capítulo específico en el Plan Nacional de Búsqueda, llamado “Pueblos indígenas, Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras”, el cual quedó enmarcado en el desarrollo de la implementación del Protocolo de Relacionamiento y Coordinación entre esta entidad y los pueblos indígenas (UBPD, 2020b). Asimismo, la UBPD se comprometió a impulsar la inclusión de un espacio para las comunidades étnicas como invitados permanentes en el Consejo Asesor de esta entidad, el cual fue aprobado durante la instalación de este órgano consultivo el 12 de junio de 2020 (UBPD, 2020c).

⁵⁶ Convenios con: la Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana, OPIAC, la Organización Nacional Indígena de Colombia, ONIC, las Autoridades Indígenas de Colombia por la Pacha Mama, AICO, Autoridades Tradicionales Indígenas de Colombia, Gobierno Mayor, y el Resguardo Indígena Arhuaco de la Sierra Nevada” (UBPD, 2019a, p. 31). Varias de estas medidas son señaladas por la CGR como evidencia de los avances de esta entidad en la incorporación del enfoque étnico en su labor (CGR, 2020, p. 279).

En relación con las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, la UBPD no realizó consulta previa. En su reemplazo realizó un proceso de interlocución con organizaciones nacionales afrocolombianas⁵⁷ para la construcción de lineamientos étnicos y con 40 organizaciones y Consejos Comunitarios, para la definición del enfoque diferencial étnico afrocolombiano en la búsqueda de personas y el capítulo étnico del Plan Nacional de Búsqueda⁵⁸ (UBPD, 2020b).

B. Participación y consulta en el componente de justicia del SIVJRN

Con el propósito de promover la incorporación de un enfoque étnico y la efectividad de la coordinación Interjurisdiccional con las diferentes justicias étnicas, la Jurisdicción Especial para la Paz –JEP– creó la Comisión Étnica como instancia permanente, conformada por la Presidencia, los Magistrados y las Magistradas pertenecientes a grupos étnicos, la Dirección de la Unidad de Investigación y Acusación –UIA– y la Secretaría Ejecutiva, la cual orienta a las Salas sobre casos relacionados con población étnica. A través de esta Comisión, la jurisdicción avanzó en la consulta y construcción del “Protocolo para la coordinación, articulación interjurisdiccional y diálogo intercultural entre la Jurisdicción Especial Indígena y la Jurisdicción Especial para la Paz”, en el que se establecieron los mecanismos para el desarrollo del trabajo de la JEP en consonancia con los sistemas propios de los pueblos indígenas (Rodeemos el diálogo, 2020).

⁵⁷ Se dialogó con organizaciones nacionales como el Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano, CONPA, y el Movimiento de Mujeres Negras de Buenaventura.

⁵⁸ Según la UBPD participaron organizaciones de base, Consejos Comunitarios, familiares y personas que buscan pertenecer al pueblo negro, afrocolombiano, raizal y palanquero. Dentro de estas se encuentran: “Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano (CONPA), Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas (CNOA), La Comadre, Fundación Comunitaria de Mujeres Afro de la Guajira, Akamuri, Fundación Valle de Bendiciones, Consejo Comunitario del Rio Naya, Consejo Comunitario de Comunidades Negras Eladio Ariza, Fundación Johana Maturana, Asociación Nacional de Afrocolombianos Desplazados (AFRODES), Corporación Colectivo de Comunicaciones Narradores y Narradoras de la Memoria Kuchá Suto, Grupo de Apoyo a Mujeres Víctimas del Conflicto Armado (Gamvica), Red de Mariposas de Alas Nuevas, Movimiento de Mujeres Negras de Buenaventura, Madres e Hijos Barrio Punta del Este, Fundación Santa Rita para la Educación y la Promoción (Asociación Funsared), Red Departamental de Mujeres Chocoanas, Organización de Comunidades Negras del Alto Sinú, Asociación de Mujeres Afrodescendientes del Norte del Cauca (ASOM), Red de mujeres Víctimas y profesionales, Red de mujeres del Caribe, Fundación comunitaria de las mujeres afro, Fundhuvicol, Asomuviv, Asovicondi, Asomudesavul, Asodeno, Asovichi, Fuconuol, Amcfus, Corcusolant, Consejo de Comunidades Negras Urabá - Darién, Consejo Comunitario los Manatías, Asociación de Memorias Cantos a mis Ancestros del Darién Chocoano, Asovima, Consejo Comunitario Puerto Girón, Mujeres del Plantón, Compartir” (UBPD, 2020b, p. 24-25).

La inclusión del enfoque étnico en la JEP se hace visible en la participación de los pueblos étnicos en los procesos judiciales y el énfasis étnico que tienen 3 de los 7 macro casos abiertos hasta el momento ante la sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad –SRVR–, los cuales han implicado desarrollar acciones de coordinación, articulación interjurisdiccional y diálogo intercultural.

Los pueblos étnicos están facultados para participar en los procesos adelantados por la JEP como víctimas y, por tanto, convertirse en intervinientes especiales, con las facultades que este rol les confiere. Para ello, es importante notar que se suscribió un convenio entre la SE-JEP y el PNUD con el fin de garantizar la representación de las víctimas en la jurisdicción que pertenecen a comunidades indígenas y afrocolombianas a través de organizaciones étnicas (CGR, 2020, p. 279).

La ST destaca que, como resultado de la solicitud que hicieran numerosas organizaciones en agosto de 2020⁵⁹, la Sala de Reconocimiento de Verdad prorrogó hasta el 22 de septiembre de 2021 el plazo para que las organizaciones de víctimas, indígenas, NARP, Rrom y de derechos humanos presenten informes a esta jurisdicción, considerando la suspensión de términos durante 6 meses y 7 días como resultado de la emergencia sanitaria por COVID-19 (JEP, 2020d).

Desde la perspectiva interseccional, la JEP coordinará con las autoridades jurisdiccionales indígenas las acciones para investigar los hechos y conductas cometidos contra mujeres indígenas y garantizará su derecho a decidir si rinde su testimonio ante un funcionario de la JEP competente o ante su autoridad jurisdiccional indígena con el acompañamiento adicional de sabedoras, cuidadoras del territorio o autoridades de su confianza que las apoyen espiritualmente (JEP-CEV-UBPD, 2019).

C. Participación en el componente de Reparación Integral

La salvaguarda establecida por el A.F. (6.2.3.e) para la incorporación de la perspectiva étnica y cultural, y el respeto y garantía del derecho a la participación y consulta previa (Gobierno colombiano & FARC-EP, 2016, pág. 311) se extiende a la política pública de reparación fundamentada en la Ley 1448/2011 y los

⁵⁹ Organizaciones solicitantes: Corporación jurídica Libertad, el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (CAJAR), el Comité de Solidaridad con los Presos Políticos (CSPP), la Corporación Colectivo Socio Jurídico Orlando Fals Borda (COFB), la Corporación Jurídica Yira Castro (CJYC), Asociación MINGA, Humanidad Vigente Corporación Jurídica, el Observatorio de Derechos Humanos Coordinación Colombia Europa Estados Unidos, La Comisión Colombiana de Juristas, la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz (JyP), la Asociación dhColombia, El Movimiento Nacional de Crímenes de Estado (MOVICE) y el Observatorio Surcolombiano de Derechos Humanos, Paz y Territorio (OBSURDH)

decretos-ley étnicos, Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011. Hay que recordar que para la expedición de estos Decretos Ley fueron realizadas consultas previas como exigencia de los pueblos étnicos, en “espacios de concertación con los grupos étnicos del país, (...) que condujera a la regulación de los derechos y garantías de las víctimas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, Rrom (gitano), negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras” (Presidencia República de Colombia, 2012, p. 7).

Para el cumplimiento de la salvaguarda, cabe resaltar la importancia de la participación de las víctimas étnicas en los procesos de reparación, así como los avances en la garantía de sus derechos, en tanto la definición de medidas de reparación y los planes de retorno y reubicación de las comunidades se realiza de forma concertada.

Reparación Colectiva

Actualmente en el Registro Único de Víctimas hay 471⁶⁰ Sujetos de Reparación Colectiva Étnicos –SRCE–, de los cuales: “292 se encuentran en fase de identificación, 54 en alistamiento, 57 en caracterización del daño, 18 en diseño y formulación del plan integral [de reparación colectiva –PIRC–], y 50 en implementación” (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2020, p. 155). De estos últimos, tan solo 20 cuentan con una o más medidas implementadas. Cabe agregar que el Gobierno Nacional reportó que existen 32 SRCE con procesos de restitución de derechos territoriales que cuentan con PIRC, de ellos 11 tienen un plan protocolizado y en fase de implementación⁶¹ (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2020, p.156)

⁶⁰ Esta información de la Consejería coincide con los datos reportados por la CGR en su “Cuarto sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones”, según los cuales a 2019 estaban identificados 482 SRCE, de los cuales 1 corresponde al pueblo Rrom, 180 a población NARP y 301 a población indígena (CGR, 2020, pág. 277). Por su parte, la Defensoría del Pueblo reporta 539 SRCE incluidos en el RUV a julio de 2020, de los cuales “347 corresponden a comunidades indígenas, 192 a afrocolombianas, negras, raizales o palenqueras, y uno (1) al pueblo Rrom” (Defensoría del Pueblo, 2020, p. 82).

⁶¹ Estos SRCE son: Comunidad Kanalitojo (Pueblos Sikuani, Amorua Y Saliva); Consejo Comunitario Renacer Negro; Resguardo Chidima Toló - Emberá Katíos; Resguardo Pescadito - Emberá Dobida; Resguardo Cuti - Emberá Katíos; Resguardo Tanela - Emberá Katíos; Resguardo Indígena Tahami Del Alto Andágueda; Comunidad Emberá Katíos - Eyáquera – Dogibi; Mondo-Mondocito; La Comunidad De La Asociación De Autoridades Indígenas De La Pedrera Amazonas-Aipea; Pueblo Kuna Tule (Resguardo Arquia) (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2020, p. 173).

Frente a los PIRC, la CGR señaló un riesgo en torno a los índices de implementación que sólo alcanzan un 10,5% a nivel general⁶² (CGR, 2020, p. 285), lo que significa que después de 9 años de implementación de la política de reparación y de los Decretos 4633, 4634 y 4635, los avances son mínimos, con el riesgo de que un número importante de SCRE no vean cumplidas sus expectativas frente a la reparación integral en los próximos diez años (Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación del Decreto Ley 4633 de 2011, 2020, p. 55).

En torno al registro de víctimas identificadas como Rrom ante el RUV, hubo algunos inconvenientes, por lo cual la Dirección de Registro y Gestión de la Información de la UARIV –DRGI– inició desde 2017 un proceso para actualizar la pertenencia étnica en el registro⁶³ (DRGI – UARIV, 2019; UARIV, 2019). El pueblo Rrom solo cuenta con 1 PIRC étnico protocolizado, pero sin avance en la implementación de sus medidas.

Algo que genera preocupación a la ST es que tan solo 6 de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas –SNARIV–, cuentan con recursos específicos para pueblos indígenas; además, las Comisiones de seguimiento a la implementación de los Decretos 4633, 4634 y 4635, identificaron una reducción en los recursos dirigidos a población étnica entre 2018 y 2019: un 25% menos para víctimas de pueblos indígenas⁶⁴ (Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación del Decreto Ley 4633 de 2011, 2019, pág. 106); un 25% menos para víctimas NARP (Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación del Decreto Ley 4635 de 2011, 2019) y un 43%

⁶² Esta tasa de implementación disminuye en las zonas PDET en las cuales solo se ha llegado a un 9,2% de implementación de los PIRC étnicos (CGR, 2020, p. 285).

⁶³ Desde 2017 inició un proceso para la “identificación, depuración y actualización de la pertenencia étnica en el RUV”, ya que se encontraron diferencias entre el número de personas autorreconocidas como Rrom en el Registro, diferentes censos (Censo DANE 2005, auto-censos oficiales del Ministerio del Interior) y los datos y documentos del Formulario Único de Declaración que caracteriza a las víctimas en el momento de los hechos (DRGI - UARIV, 2019). Tras un proceso de cruce de información, de las 30,194 personas con la marca de pertenencia Rrom en el RUV, “solo 598 pertenecen realmente a este grupo poblacional étnico” (UARIV, 2019), y se decidió -en concertación con el pueblo Rrom- “desmarcar (...) 10.276 personas” que no cuentan con la pertenencia étnica Rrom (DRGI - UARIV, 2019). En el caso de las personas restantes en el RUV (Cerca de 19,000 personas), se conservó su marca de autorreconocimiento como Rrom, pero se requiere trabajar una estrategia técnica y jurídica para definir su condición (DRGI - UARIV, 2019, pág. 5).

⁶⁴ En el mismo informe citado, al igual que en el Informe Defensorial “El Posacuerdo en los Territorios Étnicos”, se plantea que esta reducción en los recursos destinados a atender a la población víctima perteneciente a pueblos indígenas fue del 34% (Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación del Decreto Ley 4633 de 2011, 2019, pág. 10; Defensoría del Pueblo, 2020, pág. 82).

menos para víctimas del pueblo Rrom (Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación del Decreto Ley 4634 de 2011, 2019, p. 51).

Planes Nacionales de Reparación Colectiva Étnicos con enfoque de género, mujer, familia y generación

Actualmente están reconocidos cuatro Sujetos de Reparación Colectiva Étnica-SRCE- con alcance nacional: Pueblo Rrom, Pueblo Kankuamo, Pueblo Misak y Pueblo Yanakona.

En 2019, sólo hubo avances en la protocolización del PIRC nacional con el Pueblo Rrom, proceso que se inició en 2016, y que incluye el enfoque de género, mujer, familia y generación. Para el acercamiento a los representantes de las Kumpaños, fueron realizados tres encuentros, uno de los cuales fue exclusivamente para mujeres (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2020, p. 170).

Con respecto a los otros 3 sujetos, la ST identificó que en el caso del pueblo kankuamo no se logró la protocolización, y no se conocen avances específicos en los casos de los pueblos Misak y Yanakona. Para 2020, no han sido identificados avances específicos. (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2020, p. 171).

104

Restitución de derechos territoriales de pueblos y comunidades étnicas

A nivel general, en restitución son limitados, en un contexto de “perpetuación de los fenómenos del despojo y el abandono forzado en los territorios étnicos”, asociados en algunos territorios a procesos de “deforestación y posterior desarrollo de actividades destinadas al cultivo de coca, los cultivos agrícolas industriales, la ganadería extensiva e intensiva y la explotación minera ilegal” (Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación del Decreto Ley 4635 de 2011, 2019, p. 97).

De acuerdo con las Comisiones de Seguimiento a la implementación de los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011, a 30 de junio de 2020, la Dirección de Asuntos Étnicos de la URT había recibido 624 solicitudes de protección y/o restitución de derechos territoriales -poco más de 300 solicitudes más que el año anterior-: 477 de territorios indígenas y 147 de comunidades negras, siendo Chocó el de mayor número con 70 solicitudes de comunidades indígenas y 40 de comunidades negras (Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación del Decreto Ley 4635 de 2011, 2020, p. 68). De estas, están en trámite administrativo 107 casos de comunidades NARP y 405 de comunidades indígenas; además fueron adoptadas 76 estudios preliminares –iniciados en vigencias anteriores y en 2019–,

con sus respectivos informes de caracterización de afectaciones territoriales para 57 comunidades indígenas y 19 comunidades negras⁶⁵ (URT, 2019, p. 50; Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación del Decreto Ley 4633 de 2011, 2020, p. 74).

En la fase judicial, hay en curso 28 demandas de restitución de derechos territoriales para comunidades negras ante jueces y 48 casos en fase judicial para la restitución de derechos territoriales indígenas⁶⁶ (Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación del Decreto Ley 4635 de 2011, 2020, p. 69; Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación del Decreto Ley 4633 de 2011, 2020, pp. 90-95). A 30 de junio de 2020, habían sido proferidas 18 sentencias de restitución de derechos territoriales, 16 de ellas a favor de comunidades indígenas⁶⁷ y 2 de comunidades NARP⁶⁸ (Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación del Decreto Ley 4635 de 2011, 2020, pág. 69; Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación del Decreto Ley 4633 de 2011, 2020, p. 95).

Frente a estos resultados, las Comisiones de seguimiento han manifestado su preocupación en torno a la presentación de cifras disímiles en algunos de los componentes de la reparación y restitución de derechos territoriales a víctimas étnicas del conflicto armado. Ésta diferencia depende “de la fuente de información proveniente de la URT que se consulte”, o fechas de corte, en ocasiones difiere de los reportes e informes de gestión presentados por la Unidad en períodos similares, situación que no debería ocurrir “de acuerdo con las normas constitucionales sobre acceso y transparencia en la información pública”

⁶⁵ La Comisión de Seguimiento al Decreto 4633 puso de manifiesto en su último informe de seguimiento la disparidad en las cifras reportadas, en tanto la información cargada por la URT y sistematizada en el modelo analítico de la PGN, indicaba que en 2019 la Unidad adoptó 89 estudios preliminares (Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación del Decreto Ley 4633 de 2011, 2020, p. 74).

⁶⁶ De las 48 demandas en fase judicial, 16 fueron presentadas en 2019. Todas las demandas presentadas entre 2019, responden a procesos que iniciaron trámite entre 2013 y 2017, lo cual denota “dilaciones de al menos 6 años en algunos casos, entre el ingreso de la solicitud y la fecha de radicación de la demanda” (Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación del Decreto Ley 4633 de 2011, 2020, p. 86).

⁶⁷ Hasta el 30 de junio de 2020, se dictaron 1.265 órdenes en sentencias de restitución de derechos territoriales, de las cuales 1.091 se encuentran en proceso y se han cerrado 27 por cumplimiento (Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación del Decreto Ley 4633 de 2011, 2020, p. 96).

⁶⁸ Estas sentencias se dieron a favor de las comunidades de los consejos comunitarios Renacer Negro y Yurumanguí (Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación del Decreto Ley 4635 de 2011, 2020, p. 78). Se dictaron 162 órdenes judiciales en ambos procesos, de las cuales “129 se encuentran todavía en proceso de cumplimiento, 81 en el caso de Renacer Negro, y 48 en el caso de Yurumanguí”, y 7 órdenes se cerraron (Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación del Decreto Ley 4635 de 2011, 2020, pp. 78-79).

(Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación del Decreto Ley 4633 de 2011, 2020, p. 74).

Rehabilitación psicosocial

La atención psicosocial es prestada a través del Módulo Étnico del Programa de atención psicosocial y salud integral a víctimas –PAPSIVI- para el pueblo Rrom y las comunidades NARP, y de la Ruta de Atención Integral en Salud para Víctimas Indígenas. Esta atención tiene su punto de partida en los PIRC protocolizados con los SRCE (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2020, p. 156).

La ST conoció avances para 4 sujetos colectivos: SRCE La Gaitana, Comunidad Indígena del pueblo Nasa; SRCE Comité de Víctimas del 2 de mayo de Bojayá; SRCE Consejo Comunitario Los Cardonales, corregimiento de Guacoche; y SRCE Honduras, Comunidad Emberá [Ver Anexo 1 para más información]. Sin embargo, no es claro cuáles de estas medidas responden a la perspectiva y compromisos establecidos en el A.F. y cuáles responden al curso original de la política de reparación a víctimas y su componente étnico.

Retornos y reubicaciones

La UARIV avanzó en el acompañamiento de las solicitudes de formulación de planes de retorno con seis comunidades étnicas⁶⁹ y también adelantó acciones complementarias con las comunidades de los pueblos Uitoto, Jiw, Yukpa y Wayuu (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2020, p. 174).

Pueblos priorizados en el capítulo Étnico del A.F.:

En las salvaguardas para la interpretación e implementación del A.F. contempladas en el Capítulo Étnico del Acuerdo, se estableció que en materia de solución del problema de drogas ilícitas (A.F. 6.2.3.d), se desarrollará un “programa de asentamiento, retorno, devolución y restitución de los territorios” para 4 pueblos étnicos priorizados, a saber: (i) el pueblo indígena Nukak, (ii) el

⁶⁹ “1) Pueblo Rico: comunidades embera katio y chamí (Resguardo Gito Dokabú y Resguardo Unificado Chamí) y Mistrató: Comunidad Embera – Resguardo Mistrató. 2) Chocó - Alto Baudó - Resguardo Dubaza - Resguardo Catru - Resguardo Ancoso (Andeudo, Carrizal, Cañando, Corodo, Debeida, Docacina, Dopare, Dupurdu, Esevede, Geando, Jangado, La Loma, Piedra Mula, Piedra Grande, Puerto Viejo, Pueblo Nuevo’ Tigre, Puerto Peña, Siorado, Villa Miriam y Zocorre). 3) Comunidad de Choco Lloró (Comunidad de Currupa - Comunidad de Currupacito - Comunidad Chirriqui). 4) Tadó (Comunidad de Alto Tarena - Comunidad Alto Muchido). 5) Consejo Comunitario de Cabeceras Buenaventura. 6) Consejo Comunitario Renacer Negro Timbiquí” (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2020, p. 174).

pueblo Emberá Katío del Alto San Jorge Resguardo Quebrada Cañaveral, (iii) el territorio del Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera, y (iv) Curvaradó y Jiguamiandó (Gobierno colombiano & FARC-EP, 2016, p. 208).

Hasta 2019, la URT adelantó la caracterización de las afectaciones territoriales para el Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera y para el Pueblo Nukak. En el caso de Curvaradó y Jiguamiandó, la Unidad realizó el registro ante el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente -RTDAF y en el caso puntual del Pueblo Emberá Katío del Alto San Jorge avanzó en la caracterización, inclusión en el registro y radicación de la demanda de restitución de sus derechos territoriales (CGR, 2020, p. 280).

Los principales avances de la UARIV son del caso del Pueblo Nukak con la generación de conceptos de seguridad favorables desde el Comité Territorial de Justicia Transicional (CGR, 2020, p. 280). Para los otros 3 casos, la Unidad no reportó acciones. Por su parte, la Contraloría señala dificultades en la articulación con la entidad territorial “para avanzar en la solicitud de acompañamiento y censo” en el caso del pueblo Emberá Katío del alto San Jorge -en Sur de Córdoba- (CGR, 2020, pág. 280), así como la desarticulación institucional para atender estos casos, como el principal obstáculo para el avance en resultados concretos (CGR, 2020, p. 277).

Ahora bien, en el caso particular del pueblo Nukak⁷⁰, la Defensoría del Pueblo observó los avances limitados en las medidas dispuestas en instrumentos para la recuperación de su territorio y su salvaguarda física y cultural (Defensoría del Pueblo, 2020, p. 96). Los avances son la actualización de información, la creación de una instancia de diálogo legítima y la identificación de posibles lugares de retorno (Defensoría del Pueblo, 2020, p. 97). Situación que es problemática ante la persistencia de riesgos asociados a “las situaciones estructurales como el despojo territorial, la deforestación de su territorio y la consecuente disminución de los reductos de selva” y al minado del territorio lo cual implica que los circuitos de movilidad son cada vez más limitados (Defensoría del Pueblo, 2020, p. 96).

⁷⁰ “En 2009 la Corte Constitucional declaró a los Nukak en riesgo de extinción física y cultural. En el año 2011, la misma institución solicitó al Gobierno Nacional actuar de manera urgente para garantizar los derechos del pueblo Nukak debido al impacto desproporcionado del conflicto armado sobre su integridad étnica y cultural. Además del Auto 004 de 2009, el Auto 173 de 2011, el Decreto 4633 de 2011, el Decreto 1953 de 2014, los Nukak son beneficiarios de medidas cautelares para la protección del territorio y fueron incluidos en el Capítulo Étnico del Acuerdo Final” (Defensoría del Pueblo, 2020, p. 95).

Adecuación de la política de atención y reparación integral a víctimas

A través de la Sentencia C-588 de 2019, la Corte Constitucional declaró inexecutable el artículo que limitaba vigencia de la Ley 1448/2011 y de los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011 a 10 años y exhortó al Congreso de la República y al Gobierno Nacional a regular la prórroga antes de la expiración las normas indicadas. De no hacerlo, se extiende automáticamente la vigencia de estas leyes hasta el 7 de agosto de 2030. El Gobierno Nacional, a través de la UARIV y del Ministerio del Interior, ha manifestado su interés en continuar con la implementación de la política e incluso lo contempló en su Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, entidades como la Defensoría del Pueblo han reafirmado la importancia de manifestar una voluntad clara en la apertura de diálogos con los pueblos étnicos a través de los canales establecidos por la política de reparación, para revisar las opciones de modificación y ajuste de la misma. La Defensoría recuerda el compromiso de adecuación participativa de la política de reparación y las propuestas específicas desde una perspectiva étnica, que permitan fortalecer o mejorar las disposiciones existentes, tomando en cuenta “el déficit que existe en materia de implementación de los PIRC” (Defensoría del Pueblo, 2020, p. 82).

D. Participación en los compromisos de DDHH y Garantías de No Repetición

Uno de los compromisos en el componente de “no repetición”, es la construcción participativa del Plan Nacional de Acción en DDHH y DIH -PNADHD. La ST (2020, p. 211) reportó en su Séptimo Informe de Seguimiento a la Implementación del A.F. que ya existía una versión preliminar del plan, la cual se encuentra en revisión por parte de diversas entidades y de la Comisión Asesora de Paz y DDHH, liderada por la Defensoría del Pueblo, y conformada en noviembre de 2019.

La Consejería Presidencial de DDHH y Asuntos Internacionales informó a la ST que está coordinando en conjunto con la Dirección de Asuntos Indígenas, Rrom y Minorías del Ministerio del Interior el proceso de revisión y consulta con pueblos étnicos del componente diferencial del Plan (Consejería Presidencial para DDHH, 2020). Si bien esto puede implicar un avance en la garantía de los derechos de la población étnica, plantea un reto en los plazos para la definición del PNADHD –el PMI establece como fecha límite 2018 (PMI, 2018, p. 196) –, y los que se requieren para surtir un proceso de consulta previa con los diferentes pueblos y comunidades. Cabe agregar que en la versión preliminar del PNADHD, la ST identificó que el Eje Temático 9 “Igualdad y No Discriminación”, en el cual se incluyen los enfoques diferenciales, no cuenta con indicadores ni responsables para las metas trazadas con pueblos étnicos.

E. Conclusión

La ST reconoce **avances importantes y en correspondencia** a nivel general con las salvaguardas étnicas establecidas en el A.F., mediante la inclusión del enfoque étnico en los mandatos, metodologías y desarrollo de los componentes de verdad y justicia del SIVJRNR. Ello demuestra un cumplimiento no solo de la salvaguarda relacionada con los procesos de participación y consulta previa, sino también con la salvaguarda del respeto de funciones jurisdiccionales reconocidas a los pueblos y comunidades étnicas del país. De esta manera, los desarrollos formales y normativos que han alcanzado la CEV, la UBPD y la JEP demuestran un compromiso por el reconocimiento e inclusión de los pueblos étnicos en sus actividades, sin desconocer los retos que el contexto y la aplicación de algunas de estas medidas le imponen al SIVJRNR. para la correcta aplicación del enfoque en el desarrollo de sus mandatos.

En particular, procesos de reparación colectiva, restitución de tierras, retornos y medidas de atención psicosocial continúan avanzando, pero datan de antes de la firma del A.F. y no es posible reconocer fácilmente qué componentes responden efectivamente al A.F. y cuáles se desprenden de compromisos previos de estas entidades. Además, procesos complementarios como la adopción de un Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial que incorpore una perspectiva étnica, o la adecuación de la política de atención y reparación integral a víctimas, se encuentran en **incumplimiento y con retrasos**, con repercusiones tanto en la Ley 1448/2011, como en los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011.

En seguimiento a la salvaguarda del programa de retorno con 4 comunidades étnicas priorizadas, la ST identificó **limitados avances** en fases administrativas – de registro, caracterización e identificación de condiciones de seguridad– mientras persisten los **retrasos** en torno a este compromiso, con el agravante del tiempo estipulado en el PMI para su realización a 2021 (PMI, 2018, p. 197).

Finalmente, al igual que lo dicho en su Séptimo Informe, la ST considera que la construcción del Plan Nacional de Acción en DDHH y DIH (A.F. 5.2.3), incluyendo los derechos económicos, sociales y culturales para pueblos étnicos, presenta **retrasos**. Aun así, se resaltan los avances por parte de la Consejería para los DDHH y Asuntos Internacionales en activar los procesos de diálogo y concertación con pueblos indígenas para la construcción del Plan, lo cual podría indicar un **cumplimiento parcial** a la salvaguarda de garantía de participación y consulta previa.

4.5.2.2. Respeto de las funciones jurisdiccionales de las autoridades tradicionales

El A.F. establece como salvaguarda étnica que en el diseño y ejecución del SIVJNR se respeten las funciones jurisdiccionales de las autoridades tradicionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con los estándares nacionales e internacionales vigentes.

A. Análisis

En cumplimiento de esta salvaguarda, tanto la CEV como la UBPD han establecido mecanismos de interlocución con las autoridades étnicas en los territorios, de tal suerte que las acciones se realicen de manera coordinada y con la aquiescencia de las mismas comunidades. Con ese mismo fin, la CEV estableció la obligación de concertar y coordinar “cualquier acción de la Comisión que implique un despliegue en los territorios de los Pueblos y comunidades étnicas” a través del grupo de trabajo del enfoque étnico y la construcción conjunta con las autoridades étnicas, de un plan de trabajo de despliegue territorial (CEV, 2019, p. 33)⁷¹.

La UBPD, por su parte, en el PNB establece la coordinación con la Jurisdicción Especial Indígena -JEI-, y la permanente articulación interinstitucional entre la UBPD y el Gobierno indígena con “el propósito de unir esfuerzos humanos y logísticos para alcanzar objetivos comunes en la búsqueda de las PDD en el contexto y en razón del conflicto armado.” (UBPD, 2020a, p. 51). Esto es relevante en procesos que implican el ingreso a territorios sagrados si se identifica la posible presencia de cuerpos inhumados de personas dadas por desaparecidas. Para estas labores la UBPD suministrará la información suficiente a las autoridades indígenas para coordinar el ingreso, y “respetará la decisión de los pueblos indígenas que en el marco de su autonomía y la libre autodeterminación decidan no participar de estos procesos” (UBPD, 2019b, p. 78).

En el caso de la JEP, la salvaguarda se materializa en el criterio interpretativo de la integración jurisdiccional, mediante el cual, mientras no haya oposición en el marco jurídico establecido, se deben respetar las funciones jurisdiccionales de las autoridades étnicas en el ámbito territorial. Esto implica desarrollar procesos de interlocución, coordinación y articulación jurisdiccional para resolver posibles

⁷¹ Este Plan tendrá en cuenta: (i) procesos de coordinación interna como institución; (ii) procesos de formación, alistamiento y comunicación para las autoridades y víctimas colectivas e individuales de los pueblos étnicos; (iii) análisis conjunto con las autoridades étnicas, de las condiciones de seguridad en los territorios; (iv) procesos de concertación con las autoridades étnicas para la participación de las víctimas colectivas e individuales en sus territorios en los procesos de la Comisión; y, (v) procesos de coordinación con los demás componentes del Sistema Integral.

conflictos de competencias y seguir los procedimientos constitucionales previstos para estos casos. Además, las autoridades étnicas pueden acreditarse como víctimas y actuar como intervinientes especiales en los procesos adelantados en esta jurisdicción y tienen derecho a usar su idioma oficial en estos procedimientos e incluir prácticas restaurativas en la construcción de la verdad y buscar la armonización y la sanación en la construcción de acuerdos. La JEP está obligada a utilizar mecanismos de articulación y coordinación con la JEI tales como: (i) la comunicación intercultural e interjurisdiccional; (ii) la notificación a la autoridad étnica de casos que involucren integrantes de los pueblos; (iii) la notificación sobre el conocimiento de casos investigados por la autoridad étnica, para que ésta manifieste si renuncia a la competencia sobre el mismo; (iv) el acompañamiento a la autoridad étnica; (v) los centros de armonización indígena e instituciones equivalentes; (vi) la armonización cultural; (vii) la práctica de pruebas en territorios étnicos; (viii) armonización para la reincorporación de integrantes de las comunidades que hayan cumplido la sanción impuesta por la JEP fuera del territorio (CCJ, 2020 a).

Finalmente, en materia de reparación integral, los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, establecen el reconocimiento al movimiento indígena colombiano (DL 4633, Art. 4), la obligación de la coordinación con las autoridades indígenas y el respeto a la Ley de Origen, la Ley Natural, el Derecho Mayor o el Derecho Propio de estos pueblos, en la interpretación que se haga de la normatividad desde el rol de un juez o autoridad.

Para las comunidades NARP, la JEP reconoció: la justicia transicional con enfoque étnico, colectivo y cultural (DL 4635, Art. 5; DL 4634, Art. 5), el respeto a las autoridades propias de los Consejos Comunitarios y el derecho a la consulta previa; finalmente para la población Rrom se reconoce el deber de coordinación con sus autoridades, representantes y organizaciones, garantizando su participación en los procesos de esclarecimiento, investigación, actuación administrativa y judicial contemplados en la política (DL 4634, Art. 28).

B. Conclusión

Al ahondar puntualmente en el componente de reparación integral desde una perspectiva étnica, la ST considera que se han presentado **avances parciales y de forma desigual** entre las diferentes medidas que recoge, principalmente en las salvaguardas de respeto al ejercicio de funciones jurisdiccionales de las autoridades propias -en cumplimiento con lo estipulado en la política de reparación- y en la garantía de participación y consulta, al incorporar la

concertación dentro de cualquier definición o decisión que involucre a víctimas étnicas y su reparación.

4.5.2.3. Mecanismos de articulación y coordinación con la Justicia Especial Indígena –JEI–

A. Análisis

Las comunidades étnicas consignaron una tercera salvaguarda dedicada a la relación entre la JEP y la JEI. El artículo transitorio 12 del Acto Legislativo 01 de 2017 estableció que las normas que regirán a la JEP deberán disponer de “[...] medidas diferenciales y especiales para quienes se consideren sujetos de especial protección constitucional”, disposición que fue desarrollada en los artículos 4, 70, 71 y 73 de la Ley 1922 de 2018 “Por medio del cual se adopta unas reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz” que incorpora la participación de los Pueblos Indígenas, la coordinación interjurisdiccional y la investigación en los territorios.

El Acuerdo 001 de 2018 – JEP “Por el cual se adopta el Reglamento General de la Jurisdicción Especial para la Paz”, en el capítulo 15, señala la Coordinación con Jurisdicción Especial Indígena y Otras justicias Étnicas, e incorpora mecanismos para la inclusión de la perspectiva étnica, como también lo hace el Decreto Ley 1957 de junio de 2019 (Art. 94)⁷². En este último, también se estableció la debida coordinación con la JEI y las Justicias Étnicas (Art. 95), asegurando la efectiva y plena participación mediante la realización de audiencias o sesiones en territorios ancestrales o habitados por pueblos étnicos, entre otras medidas y mecanismos dispuestos para tal fin.

Este marco normativo se materializa, tras la consulta previa de las normas e instrumentos del SIVJRN protocolizada el 19 de enero de 2019, en el “Protocolo de coordinación, articulación interjurisdiccional y diálogo intercultural entre la jurisdicción especial indígena y la jurisdicción especial para la paz” donde se subrayan los principios, mecanismos y procedimientos para este relacionamiento. Algunos de los asuntos que se tratan allí son: el respeto a los Sistemas de Justicia Propia, el respeto a las facultades jurisdiccionales, la participación de las autoridades indígenas, la progresividad y no regresividad de los derechos, la

⁷² Estos principios son: Integralidad, complementariedad y reciprocidad, No discriminación, No regresividad ni vulnerabilidad a los derechos colectivos étnicos, Garantía de libre determinación, la autonomía y el gobierno propio, Reconocimiento y respeto de las autoridades tradicionales y prácticas de justicia propia, Pluralismo Jurídico, Respeto y fortalecimiento de la territorialidad, Justicia restaurativa con enfoque étnico-racial, Garantías de participación efectiva y el reconocimiento de un impacto diferenciado y desproporcionado del conflicto sobre los pueblos y comunidades indígenas, negras, afrodescendientes, raizales, palanqueras y Rrom.

reparación transformadora, la protección física, territorial y espiritual, la oralidad, y las garantías de información y autonomía, entre otros.⁷³

Los macro casos abiertos

En este marco normativo la JEP ha abierto 7 macro casos, 3 de ellos de naturaleza territorial, en los que se identifica específicamente el componente étnico: el caso 02 en el que se prioriza la situación territorial de Ricaurte, Tumaco y Barbacoas (Nariño), el Caso 04 sobre la situación territorial de la región de Urabá y el Caso 05 que prioriza la situación territorial en la región del norte del Cauca y el sur del Valle del Cauca, como se aprecia en el recuadro 2.

⁷³ En total son 45 disposiciones.

Recuadro 2. Macrocasos abiertos por la JEP con componentes étnicos

Caso 02 “Ricaurte, Tumaco y Barbacoas (Nariño)”

Abierto el 10 de julio de 2018 para juzgar 12 afectaciones (cerca de 2.524 hechos victimizantes) relacionadas con violaciones a los DDHH e infracciones al DIH cometidas por integrantes de las Farc-EP y miembros de la fuerza pública entre 1990 y 2016.

Están acreditadas 84.599 víctimas pertenecientes a 18 consejos comunitarios afrocolombianos, 45 resguardos y 52 cabildos indígenas, una organización de campesinos, dos grupos de víctimas (población LGBTI y campesinos), 20 mujeres y 17 víctimas individuales.

Se reconoce como sujeto de derechos al “Katsú”, gran territorio Awá, que ha sido acreditado como víctima, bajo un criterio de no separación entre territorio y del pueblo indígena que lo habita (Auto 079 de 2019). Este vínculo entre el pueblo indígena y su territorio colectivo, así como el derecho al mismo, es integral, pues plantea la posibilidad de “disfrute de los bienes naturales” y el gobierno “según sus tradiciones”, permitiendo su permanencia cultural y su pervivencia como pueblo (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2017).

Caso 04 “Región de Urabá”

Abierto el 11 de septiembre de 2018 para juzgar graves violaciones a los DDHH e infracciones al DIH cometidas en Urabá, Bajo Atrato y Darién, específicamente en: Turbo, Apartadó, Carepa, Chigorodó, Mutatá y Dabeiba (en Antioquia) y El Carmen del Darién, Riosucio, Unguía y Acandí (en Chocó) por miembros de las Farc-EP, fuerza pública, agentes del Estado no integrantes de la fuerza pública y terceros civiles; desde 1986 y el 1 de diciembre de 2016.

Han sido acreditadas 35.174 víctimas, la mayoría asociadas o como sujetos colectivos. Estos son: Embera, Wounaan, Zenú, Guna Dule, 9 consejos comunitarios, 19 comunidades de pertenencia étnica, 9 consejos comunitarios, 3 organizaciones campesinas y 1 sindicato.

La JEP ha recibido 29 informes, de ellos 21 institucionales y 8 de sectores sociales. Han comparecido integrantes de los frentes 5, 34 y 57 del Bloque José María Córdoba de las Farc- EP y sus respectivas unidades móviles, así como miembros de la Brigada XVII del Ejército Nacional. Se han desarrollado 4 diligencias de Construcción Dialógica de la Verdad y han rendido versión 16 comparecientes de la fuerza pública y 10 comparecientes de las Farc-EP, entre los que se encuentran los comandantes de los Frentes 5, 34, 58 y 57 (JEP, 2020b).

Caso 05 “Región del norte del Cauca y el sur del Valle del Cauca”:

Abierto el 8 de noviembre de 2018 para juzgar graves infracciones al DIH en el marco del conflicto armado interno en 17 municipios ubicados en el norte del Cauca y sur del Valle del Cauca. Entre los hechos investigados están: desplazamiento forzado, secuestros, tortura, violencia sexual, muertes producto del conflicto armado, confinamiento, siembra de minas antipersonal, reclutamiento forzado, desaparición forzada, ataques a la población civil, amenazas y atentados al medio ambiente y al territorio, por parte de integrantes de las Farc- EP y de miembros de la fuerza pública entre 1993 y el 1 de diciembre de 2016.

Han sido acreditadas 164.000 víctimas reunidas en 83 sujetos colectivos de 34 pueblos indígenas, 47 consejos comunitarios y 2 organizaciones de víctimas. Entre ellos el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca (ACIN) y la Asociación de Consejos Comunitarios del norte del Cauca (ACONC).

En este caso se ha acreditado al “gran territorio Nasa de la Cxhab Wala Kiwe” territorio ancestral y colectivo (Auto 02 de 2020).

Según información de la JEP, en este macro caso se han alcanzado logros concretos del diálogo intercultural y de la coordinación interjurisdiccional entre la JEP y la Jurisdicción Especial Indígena y se ha llamado a versión a 42 comparecientes (JEP, 2020c).

Medidas cautelares

La JEP ha avanzado de manera particular en la expedición de algunas medidas cautelares para la protección de algunas comunidades y sus territorios. En el marco del caso 04, por solicitud de la Comisión de justicia y paz, la Sala de Reconocimiento de la JEP decretó medidas cautelares en favor de las comunidades habitantes del pueblo indígena del Alto Guayabal - Coredocito del resguardo Urada - Jiguamiandó, específicamente el Cabildo Mayor Cameruj y las Zonas Humanitarias y Zonas de Biodiversidad de las cuencas de los ríos Jiguamiandó y Curvaradó (municipios de Riosucio y Carmen del Darién), impartiendo órdenes a varias entidades públicas responsables de la protección a la vida, la seguridad y la integridad personal de estas comunidades (Mediante Auto SRVR 175 del 30 de julio de 2019). Para la JEP, estas medidas han tenido efectos positivos pues las instituciones vinculadas han fortalecido su presencia en el territorio y han disuadido el accionar de los actores armados de atacar la población (JEP, 2020b).

De otro lado, en el marco de las medidas cautelares solicitadas por el MOVICE, la Sección de Ausencia de Reconocimiento de la JEP tomó la decisión de investigar territorios sagrados del Resguardo de San Lorenzo (Caldas) de los Emberas Chamíes para determinar si se protege este lugar donde podría eventualmente haber personas dadas por desaparecidas (El Espectador, 2020)

B. Conclusión

En la salvaguarda de articulación entre la JEP y la Justicia Especial Indígena, la ST identifica **avances en correspondencia** con lo establecido en los protocolos e instrumentos diseñados para este propósito. La ST destaca la incorporación de un criterio interpretativo de integración interjurisdiccional, el reconocimiento desde el enfoque étnico de comprensiones en torno a la *inescibibilidad del territorio y el pueblo indígena que lo habita* y la apertura de tres macro casos con un enfoque

étnico predominante, entre otros elementos de interés de las comunidades étnicas.

4.5.3. Oportunidades de mejoramiento

No son pocos los avances identificados en los componentes del SIVJNR y el cumplimiento de las salvaguardas contempladas en el Capítulo Étnico del A.F.; sin embargo, es importante continuar promoviendo espacios de diálogo y coordinación con las autoridades y representantes de pueblos étnicos, que contribuyan a la profundización de este enfoque en el sistema de justicia transicional, y a su implementación práctica.

Algunas acciones que pueden contribuir a este ejercicio recogen la necesidad de:

- Verificar que los mecanismos de participación e interlocución respondan a las necesidades y condiciones específicas de estas poblaciones, aún más en las estrategias implementadas para mantener la comunicación en la contingencia sanitaria por COVID-19. Se requiere de mecanismos que respondan a sus usos y costumbres, así como a las condiciones materiales de acceso a recursos y mecanismos de comunicación en los territorios.
- La presencia de los actores armados y el accionar violento sobre los territorios y las comunidades étnicas no solo atentan contra la garantía de no repetición, sino que minan las oportunidades de esclarecimiento de la verdad y la garantía de acceso a la justicia. Además, limita los procesos de retorno y restitución de derechos territoriales, perpetuando las condiciones de desalojo y desplazamiento de las comunidades. Es imperioso garantizar la seguridad y protección de las comunidades y sus territorios, así como condiciones materiales que permitan el desarrollo de los componentes del SIVJNR y de la participación de los pueblos étnicos.
- Las garantías de participación en el SIVJNR desde una perspectiva étnica están determinadas por la presencia territorial de las entidades que lo conforman. Ello debe acompañarse de estrategias de información y pedagogía que respondan al mandato de las diferentes entidades, y de mecanismos de participación de las víctimas -en coordinación con organizaciones sociales con mayor presencia en el territorio-, que cobijen zonas con presencia étnica alejadas del alcance de los enlaces, equipos o grupos territoriales del SIVJNR. De esta forma, se trasciende de instrumentos protocolizados y formales, hacia una garantía de la participación desde los territorios.
- Dinamizar y avanzar en los procesos de restitución de derechos territoriales para los pueblos étnicos y en particular en los programas de asentamiento, retorno, devolución y restitución de los territorios de los pueblos priorizados en

el Capítulo Étnico del A.F. Ello implica una articulación entre las entidades involucradas, principalmente UARIV y URT, para generar avances tangibles en los procesos, así como con las autoridades locales para garantizar las condiciones materiales y de seguridad que permitan un retorno seguro a los territorios.

- Agilizar la promoción de los procesos de retorno, restitución y reubicación territorial de los SRCE, en tanto el territorio y la restitución de sus derechos sobre el mismo representan uno de los ejes centrales en los procesos de reparación colectiva y de desarrollo de estas poblaciones “bajo sus propias pautas culturales”.
- Reactivar el proceso de construcción del Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial (A.F. 5.1.3.4) e incluir un “componente étnico que parta de las características socioculturales de los pueblos” (CGR, 2020, pág. 281), basado en las realidades colectivas de gestión y superación de duelos, y en los mecanismos tradicionales de promoción de la salud física, emocional y espiritual. De esta manera podría articularse con las rutas de atención étnica ya existentes, y dinamizar las medidas de rehabilitación con los SRCE con PIRC protocolizado.
- La Construcción del PNADHD debe recoger las voces de los pueblos étnicos que participaron en la primera fase de elaboración del Plan, garantizando su derecho a la consulta previa bajo los tiempos y términos que determinen. Para ello se requiere de la inclusión de metas, acciones, indicadores y responsables, resultados concretos y de impacto, claros, que faciliten el seguimiento y la exigibilidad de los compromisos.

4.6. Implementación, Verificación y Refrendación

4.6.1. Contexto general

El Punto 6 del A.F. estipula las medidas para contribuir a la implementación del A.F., e incluye los mecanismos de seguimiento, impulso y verificación. El Capítulo Étnico del A.F. (6.2) establece para el punto, tres salvaguardas étnicas, que corresponden a (6.2.3):

- La creación de una Instancia Especial de Alto nivel con Pueblos Étnicos “para el seguimiento de la implementación de los acuerdos”, la cual tendrá “funciones como consultora, representante e interlocutora de primer orden de la CSIVI”;
- “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” (Acuerdo de Paz, 2016, p. 209).

118

4.6.2. Análisis por prioridad

4.6.2.1. *Consulta previa, libre e informada para pueblos étnicos en la implementación del A.F.*

El Artículo 6o del Convenio 169 de la OIT establece el derecho de las comunidades étnicas a participar y a ser consultadas previamente, en relación con las medidas administrativas y legislativas que puedan afectarles directamente. Esto representa la adopción a nivel nacional de “procedimientos apropiados, de sus instituciones representativas y con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr su consentimiento acerca de las medidas propuestas” (Defensoría del Pueblo, 2020b, p. 16).

Entre las medidas que son objeto de consulta previa, libre e informada con los pueblos étnicos, están: (a) Normas: Actos Legislativos, Leyes, Decretos Ley y Decretos; (b) Decisiones ambientales: Exploración, explotación y aprovechamiento de recursos naturales en territorios colectivos; (c) El desarrollo de actividades militares y de fumigación de cultivos de uso ilícito; (d) Decisiones sobre el uso del espacio público; (e) El Plan Nacional de Desarrollo –PND– y planes territoriales de desarrollo; (e) Planes integrales de atención y reparación integral a las víctimas pertenecientes a grupos étnicos; (f) Implementación del A.F.; (g) Educación,

seguridad social y salud; y la (g) Adopción de niñas, niños y adolescentes de origen étnico (Ibid).

El PMI incluyó el indicador étnico sobre las “consultas previas de medidas legislativas o administrativas para la implementación del Acuerdo Final que les afecten como pueblos y comunidades étnicas”. Desde la Firma del A.F., y en el marco del procedimiento del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz o *fast track*, el Gobierno Nacional decidió que 16 normas, de las cuales solo tres fueron aprobadas por el Congreso de la República (Pagos por servicios ambientales, RRI y el SIVJNR), debían surtir el proceso de consulta previa, libre e informada con las comunidades étnicas:

Tabla 10. Normas priorizadas

Contenido de la norma	Estado de implementación
Catastro Multipropósito	Proyecto de Ley consultado y protocolizado solamente con los pueblos indígenas en la MPC, el cual fue adoptado mediante el CONPES 3958 de 2019 sobre la “Estrategia para la implementación de la política del Catastro Multipropósito.”
Consejo de Ordenamiento Territorial	Sin consulta previa, ni protocolización.
POD/POT modernos	Sin consulta previa, ni protocolización.
Bosques de Paz	Sin consulta previa, ni protocolización.
Sistema Nacional Ambiental	Sin consulta previa, ni protocolización.
Adjudicación de pequeña propiedad en áreas de reserva forestal	Proyecto de Decreto Ley consultado y protocolizado solamente con los pueblos indígenas en la MPC, el cual fue adoptado mediante el Decreto Ley 902 de 2017 “Medidas para facilitar la RRI en materia de tierras, procedimientos para el acceso y formalización en el Fondo de Tierras.”
Cambio climático	Sin consulta previa, ni protocolización.
Pagos por servicios ambientales	Proyecto de Decreto Ley consultado y protocolizado solamente con los pueblos indígenas en la MPC, y el cual fue adoptado mediante el Decreto Ley 870 de 2017.
Planta personal profesores	Sin consulta previa, ni protocolización.

del posconflicto	
Recursos para infraestructura educativa	Sin consulta previa, ni protocolización.
Reforma política, Ley de participación	Sin consulta previa, ni protocolización.
Sistema Integral de Justicia, Verdad, Reparación y no Repetición	Proyecto de Ley consultado y protocolizado con población indígena y la comunidad afrocolombiana, negra, raizal y palenquera, el cual fue adoptado mediante la Ley 1957 de 2019.
Tratamiento penal diferencial a pequeños cultivadores	Sin consulta previa, ni protocolización.
Modificación al Código de Minas	Sin consulta previa, ni protocolización.
Lucha contra la minería criminal	Sin consulta previa, ni protocolización.

Fuente: Elaboración propia con base en información de Akubadoura, 2018.

En abril de 2020, y de acuerdo a las disposiciones establecidas en la circular externa CIR2020-29-DMI-1000 del 27 de marzo del 2020 del Ministerio del Interior, que permite realizar consultas previas con pueblos étnicos de manera virtual por la emergencia nacional declarada por la pandemia de Covid-19, “130 organizaciones de la sociedad civil le enviaron una carta al presidente Duque rechazando las disposiciones de la circular, ya que consideran que vulnera el derecho a la consulta previa de los pueblos étnicos del país” (El Espectador, 2020). Asimismo, la Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos solicitó la suspensión de la misma al desconocer que

la mayoría de los pueblos étnicos que habitan en territorios y regiones presentan los peores indicadores en materia de desarrollo humano y social, así como las más altas tasas de pobreza en Colombia, a la que se suma las enormes dificultades en materia de conectividad, cobertura y acceso a las tecnologías de la información (El Tiempo, 2020).

Como resultado, la circular fue derogada.

A. *Eventos prioritarios*

- Fueron consultadas en espacios de concertación con pueblos étnicos 12 normas, de las cuales tres fueron aprobadas por el Congreso de la República para la implementación del A.F.
- El piloto del mecanismo especial de consulta previa con población étnica para la implementación de iniciativas PDET está siendo implementado por la ART.

B. *Análisis*

Con la expedición del Acto Legislativo 01 de 2016, y en el marco del procedimiento de vía rápida o Procedimiento Legislativo Especial para la Paz conocido como de *fast track*, fueron presentadas un total de 30 iniciativas legislativas y 35 Decretos con Fuerza de Ley, para un total de 65 normas (CONPA, 2020). De estas, “seis fueron presentadas ante la Comisión Nacional de Diálogo con el pueblo Rrom –CND–, cinco fueron consultadas y protocolizadas ante la MPC y una ante el Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras –ENCP–” (Ibid p.38).

Con los pueblos indígenas, el Gobierno Nacional y la MCP concertaron el 3 de febrero de 2017 una

ruta metodológica especial, excepcional, condicionada y sujeta a principios y salvaguardas, con el fin de establecer la manera en la que las comunidades y pueblos indígenas de Colombia ejercerían su derecho fundamental a la consulta previa de todas aquellas normas expedidas en el ámbito del *fast track* o Vía Rápida, que pudieran afectarles directamente (Defensoría del Pueblo, 2020b, p. 47).

La ONIC presentó un informe general, donde da cuenta del trabajo realizado por las diferentes organizaciones indígenas con asiento en la MPC dentro de la ruta metodológica, incluyendo el trabajo de socialización a pueblos indígenas en varios departamentos del país (Cauca, Nariño, Norte de Santander, Antioquia, Casanare, Córdoba, la Guajira, Huila, Caldas, Valle del Cauca y Amazonas) (ONIC, 2017, p.p. 119-120). En la MPC fueron presentadas seis normas, de las cuales cinco fueron protocolizadas a excepción de la de Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, y que corresponden a: (i) Decreto Ley 870 de 2017 “Pagos por servicios ambientales y otros incentivos para la conservación”; (ii) Decreto Ley 902 de 2017 “Medidas para facilitar la RRI en materia de tierras, procedimientos para el acceso y formalización en el Fondo de Tierras”; (iii) Proyecto de Ley para

regular el Sistema Nacional Catastral Multipropósito; (iv) Decreto 893 de 2017 que crea los PDET; (v) Proyecto de Acto Legislativo que crea las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz; y (vi) Ley 1957 de 2019 “Estatutaria para la administración de justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz” (Ibid).

De las normas consultadas con las comunidades étnicas, solo tres fueron aprobadas por el Congreso de la República (Pago por servicios ambientales, SIVJNR y RRI). De acuerdo con la Defensoría del Pueblo, “el 90% de los proyectos de ley no surtieron el proceso de consulta previa, y en el caso de las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras –NARP– solo se consultó el proyecto de la Ley Estatutaria de la Jurisdicción Especial para la Paz” (Defensoría del Pueblo, 2020a, p. 86). Para la ONIC, de las normas expedidas en el marco del *fast track*, por lo menos 25 debieron ser objeto de consulta previa con los pueblos indígenas, en tanto los temas que abordaban representaban un interés directo para las comunidades, vulnerando el derecho a la consulta previa, libre e informada (ONIC, 2017). Similar situación sucedió con los pueblos NARP y Rrom, pues el Gobierno Nacional no presentó ante los espacios de diálogo y concertación otras normas expedidas en el marco del proceso legislativo, a pesar de las salvaguardas establecidas en el Capítulo Étnico del A.F.

La ST destaca el procedimiento de consulta previa realizado con las comunidades étnicas (indígenas, NARP y Rrom) en el diálogo y concertación de las normas que componen el SIVJNR. En septiembre de 2018, la Comisión Étnica de la Jurisdicción Especial para la Paz –JEP– asumió el proceso de consulta previa para el sistema, y creó tres rutas metodológicas concertadas con la MPC, la CND y el ENCP, y que tuvo como resultado la realización de 120 espacios territoriales de concertación con la participación de comunidades indígenas y afrocolombianas, en los 32 departamentos del país (JEP, 2019).

Frente al Mecanismo Especial de Consulta –MEC– en los PDET para territorios étnicos, la ART está trabajando junto con las organizaciones representativas étnicas en la concertación para la definición de un lineamiento técnico-operativo (Protocolo MEC) con la finalidad de establecer acciones que permitan la articulación y coordinación interinstitucional para garantizar la participación de las comunidades sobre la puesta en marcha de las iniciativas que estén en territorios colectivos y/o afecten a población étnica dentro de los PDET y los PATR (CPEC, 2020).

C. Conclusión

El estado de implementación de esta salvaguarda étnica es: iniciada, con retrasos en el proceso de consulta previa con comunidades étnicas sobre las normas de la

implementación del A.F. Este tema se ha implementado en correspondencia parcial a lo establecido por el A.F. ya que no fueron consultadas con las poblaciones étnicas el total de las normas priorizadas y que afectan directamente sus intereses.

La garantía del derecho a la consulta previa y al consentimiento previo, libre e informado en el A.F. tiene un carácter principal y no subsidiario, por lo que la implementación de cada uno de los puntos del Acuerdo requiere que se surta este proceso con los pueblos étnicos y sus organizaciones representativas. Esto, además, es una obligación del Estado colombiano de acuerdo al artículo 6o del Convenio 169 de la OIT, el cual es fundamental para mantener los derechos territoriales, así como la diversidad étnica y cultural en el país.

4.6.2.2. Instancia de Alto nivel con Pueblos Étnicos –IEANPE–

La IEANPE está establecida en el Capítulo Étnico del A.F. (6.2) y en el Comunicado Conjunto #13 del 15 de marzo de 2017, para el seguimiento de la implementación del A.F.

La ST conoce las acciones de la Instancia con el Gobierno Nacional, para gestionar la inclusión de los indicadores étnicos en el PMI y la creación del MEC para la formulación e implementación de los PDET en territorios étnicos (CONPA, 2020).

En febrero de 2020, la IEANPE realizó una declaración pública donde aseguró que el Estado Colombiano (...) ha incumplido sistemáticamente con su responsabilidad en el funcionamiento pleno de la IEANPE y con los pueblos étnicos de Colombia” (IEANPE, 2020, p.1). Además de señalar que “las organizaciones étnicas que hacemos parte de la misma, hemos asumido de forma autónoma la responsabilidad de hacer cumplir los mandatos del Capítulo Étnico y del PMI y acompañar a nivel nacional y territorialmente a los pueblos indígenas y afrocolombianos en su implementación” (Ibid).

A. Eventos prioritarios

- La IEANPE está trabajando en el seguimiento de los 97 indicadores étnicos del PMI, y las rutas para su cumplimiento.
- El Fondo el Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz aprobó el proyecto de fortalecimiento de la Instancia Especial concertado con la CSIVI para el “Fortalecimiento de la IEANPE”.
- La CSIVI aprobó el cronograma para la presentación de informes de la IEANPE, así como la interlocución bimestral con la CSIVI.

B. Análisis

La IEANPE viene trabajando en el seguimiento a la implementación de los 97 indicadores étnicos del PMI a través de reuniones con el fin de establecer acciones y lineamientos para la puesta en marcha del Capítulo Étnico del A.F. Un total de 24 reuniones se han realizado entre la IEANPE en pleno y/o su Secretaría Técnica, y la CPEC (CPEC, 2020).

El Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz aprobó el plan de trabajo de la IEANPE, el cual fue concertado con la CSIVI, así como el presupuesto para su funcionamiento, en el marco del proyecto “Fortalecimiento de la IEANPE”, que incluye tres líneas de trabajo: “(i) Fortalecimiento técnico para la gestión de la IEANPE; (ii) La visibilidad étnica para la paz, la difusión de saberes y el diálogo intercultural nación – territorio; y el (iii) Diálogo intercultural con enfoque de derechos humanos, género, mujer, familia y generación” (CPEC, 2020, p. 186).

La CSIVI aprobó en abril de 2020, el cronograma para que la Instancia de Alto Nivel con Pueblos Étnicos, –IEANPE–, presente cada dos meses los informes a la CSIVI (CPEC, 2020), y definió la interlocución permanente entre las instancias y la CSIVI de forma bimestral (ST, 2020).

Fuentes de financiación

No existe una ruta de trabajo concertada con la IEANPE para el control de la ejecución financiera, de acuerdo a lo que establece el PMI, lo que no permite hacer un seguimiento satisfactorio sobre la participación de los pueblos étnicos en la formulación y ejecución de los proyectos e iniciativas que los afectan directamente (CONPA, 2020).

En el seguimiento al Capítulo Étnico del A.F., la Contraloría General de la República informó que, de los recursos destinados a la implementación del Capítulo Étnico, unos provienen del Presupuesto General de la Nación –PGN–, que no están marcados y están de manera transversal, y otros son aquellos que provienen de las entidades responsables a través de un formulario en el Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes –SIRECI–. En el Informe de 2019, la Contraloría reportó que la marcación de 2018 fue de aproximadamente de \$97.000 millones de pesos, y para el 2020 es de \$250.000 millones de pesos para la implementación del Capítulo Étnico (Reunión de la ST enlace étnico-Contraloría General de la República, 24 de junio de 2020).

C. Conclusión

El estado de implementación de esta salvaguarda étnica es: iniciado, con avances en la aprobación del plan de trabajo de la IEANPE y la reactivación del diálogo intercultural con la CPEC, ante los retrasos presentados para su puesta en marcha. Este tema se ha implementado en correspondencia parcial con el A.F.

La creación y puesta en marcha de la IEANPE es un impulso para garantizar la implementación del Capítulo Étnico del A.F., en específico de cada una de las salvaguardas incluidas por punto para así responder a las necesidades de los pueblos étnicos en los territorios colectivos, ante el riesgo existente de su exterminio físico y cultural. El plan de trabajo de la IEANPE representará una mayor incidencia territorial para los pueblos étnicos frente al cumplimiento de las disposiciones establecidas en el A.F., y los indicadores étnicos del PMI.

4.6.3. Oportunidades de mejoramiento para el punto

Consulta previa, libre e informada para pueblos étnicos

- La ST considera importante que el Gobierno Nacional armonice y protocolice el proceso de consulta previa, libre e informada con las comunidades étnicas frente a las normas que los afecten directamente.
- La identificación y adopción de medidas diferenciales en la construcción del protocolo para la puesta en marcha del MEC con los pueblos étnicos para la articulación y seguimiento de las iniciativas PDET que los afectan directamente, serviría para el seguimiento en la implementación de dichas medidas en el territorio.

125

Funcionamiento IEANPE

- La implementación del plan de trabajo de la IEANPE fortalecerá sus funciones a nivel local, identificando las necesidades de los pueblos étnicos en los territorios.
- El funcionamiento periódico de la IEANPE mantendrá el diálogo intercultural para su fortalecimiento y concertar sus formas de trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

1. Resumen ejecutivo

Punto 1

Agencia Nacional de Tierras –ANT– (2020). Observatorio de Tierras Rurales. Recuperado el 26 de septiembre de 2020 de: <http://otr.agenciadetierras.gov.co/OTR/Observatorio/AccesoATierras>

Agencia de Renovación del Territorio –ART– (2020). Listado Iniciativas PDET. Recuperado el 25 de septiembre de 2020 de: https://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/ocad_paz

CODHES (2017). Cartilla étnica del Acuerdo de Paz. El camino hacia la implementación efectiva del capítulo étnico. Bogotá: Reves Diseño LTDA.

Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (2020). Primer Informe de Avances en la Implementación del Capítulo Étnico del PMI. Julio de 2020.

Corte Constitucional (2009 a) Auto 004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

Corte Constitucional (2009 b) Auto 005. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

Corte Constitucional (2011) Sentencia T-693. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

Corte Constitucional (2018) Sentencia C-073 M.P. Cristina Pardo Schlesinger

Contraloría General de la República (2020) Cuarto Informe al Congreso sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones. Noviembre de 2016 a 30 de marzo de 2019 con énfasis en la vigencia de 2018.

Defensoría del Pueblo (2020). Informe Defensorial. El Posacuerdo en los Territorios Étnicos. Balance del cumplimiento del Capítulo Étnico en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Bogotá

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Social –MADR– (2017). Decreto 893. Recuperado de: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20893%20DEL%208%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>

Presidencia de la Republica de Colombia. (2017). Decreto Ley 902. Recuperado de: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20902%20DEL%209%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>

Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación –STCVI–. (2020 a). Séptimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final. CINEP-CERAC. Bogotá. <https://www.cinep.org.co/Home2/images/2019Noticias/5to-Informe-Secretara-Tcnica.pdf>

Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación –STCVI-. (2020 b). *Metodología para la verificación del enfoque étnico del Acuerdo Final de Paz*. Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional, Bogotá.

Punto 2

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.

Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación. (2020). Primer Informe de Avances implementación capítulo étnico del Plan Marco de Implementación. Julio de 2020.

Contraloría General de la República. (2020). Cuarto Informe sobre la Ejecución de los Recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones. Noviembre de 2016 a 31 de marzo de 2020- Énfasis Vigencia 2019

Indepaz. (2020). Líderes sociales y defensores de derechos humanos asesinados en 2020. Disponible en: <http://www.indepaz.org.co/lideres/>

Misión de Observación Electoral. (2019). Mapa y factores de riesgo electoral. Elección de autoridades locales.

Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional. (2019). Sexto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los verificadores internacionales. Recuperado de: <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/704-sexto-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-acuerdo-final-de-paz-en-colombia-para-los-verificadores-internacionales.html>

Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional. (2020). Séptimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los verificadores internacionales. Recuperado de: <https://cinep.org.co/Home2/component/k2/828-septimo-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-acuerdo-final-de-paz-en-colombia.html>

SIIPO. (2020). Indicadores étnicos del Punto 2. Participación política. Consultado en: <https://siipo.dnp.gov.co/avance/clasificacion/1>

Punto 3

Biblioteca del proceso de paz con las FARC- EP. (2012-2016). Bogotá. Recuperado de: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Documents/tomo-7-proceso-paz-farc-mecanismos-participacion-mesa-conversaciones.pdf>

Misión de Verificación de las Naciones Unidas (2020) Informe Trimestral del Secretario General sobre la Misión de Verificación en Colombia (27 de marzo 2020 - 26 de junio 2020). Recuperado de: <https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n2015185.pdf>

Punto 4

Biblioteca del proceso de paz con las FARC- EP. (2012-2016). Bogotá. Recuperado de: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Documents/tomo-7-proceso-paz-farc-mecanismos-participacion-mesa-conversaciones.pdf>

Consejería Presidencial para la Consolidación y Estabilización –CPEC–. (2020). “Primer Informe de Avances, Implementación del Capítulo Étnico en el Plan Marco de Implementación”.

Defensoría del Pueblo. (2020). “Informe Defensorial, El Posacuerdo en los territorios étnicos, Balance del Cumplimiento del Capítulo Étnico en el Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.” Bogotá. Recuperado de: <https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Posacuerdo-los-territorios-etnicos.pdf>

Punto 5

CEV. (2019). *Metodología del enfoque étnico y contra el racismo, la discriminación racial y formas conexas de intolerancia, comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición y protocolo de relacionamiento con las autoridades y víctimas*. Recuperado el 21 de septiembre de 2020, de DIVERSIDAD ÉTNICA Y CULTURAL, PLURALISMO JURÍDICO Y CONSULTA PREVIA: <https://www.jep.gov.co/DocumentosJEPWP/protocolo.pdf>

CEV. (2020a). *Informe de Gestión: Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. Período enero - diciembre 2019*.

CEV. (junio de 2020b). *Informe de Gestión Enero a Junio de 2020*. Recuperado el 20 de septiembre de 2020, de https://comisiondelaverdad.co/images/Informe_de_Gestio%CC%81n_ISem_2020VF.pdf

Comisión Étnica para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales en Colombia. (2018). *1er Informe de Cumplimiento del Capítulo étnico en el Marco de la Implementación del Acuerdo Final de Paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC EP*.

JEP. (2020a). *Caso 04 Situación territorial de la región de Urabá*. Recuperado el 16 de septiembre de 2020, de <https://www.jep.gov.co/Especiales/casos/04.html>

JEP. (2020b). *Caso 05 Prioriza situación territorial en la región del norte del Cauca y el sur del Valle del Cauca*. Recuperado el 16 de septiembre de 2020, de <https://www.jep.gov.co/Especiales/casos/05.html>

Rodeémos el diálogo. (9 de mayo de 2020). *Pueblos étnicos en la Jurisdicción Especial para la Paz*. Recuperado el 17 de septiembre de 2020, de Snapshot de Justicia Transicional #9: <https://rodeemoseldialogo.org/pueblos-etnicos-en-la-jurisdiccion-especial-para-la-paz/>

UBPD. (abril de 2020a). *Plan Nacional de Búsqueda*. Recuperado el 21 de septiembre de 2020, de UBPD: https://www.ubpdbusquedadesaparecidos.co/wp-content/uploads/2020/05/DocumentoPNB_05052020..pdf

UBPD. (8 de mayo de 2020b). *Respuesta a las preguntas planteadas por la ciudadanía durante los espacios virtuales de rendición de cuentas de la ubpd (2019-2020)*. Recuperado el 17 de septiembre de 2020, de https://www.ubpdbusquedadesaparecidos.co/wp-content/uploads/2020/06/Respuestas-sesiones-1-y-2-de-Rendicio%CC%81n-de-Cuentas-de-la-UBPD-2020_compressed.pdf

UBPD. (18 de junio de 2020c). *Pueblos indígenas y afrodescendientes, presentes en el Consejo Asesor*. Recuperado el 21 de septiembre de 2020, de <https://www.ubpdbusquedadesaparecidos.co/actualidad/pueblos-indigenas-y-afrodescendientes-presentes-en-el-consejo-asesor/>

Punto 6

Consejo Nacional de Paz Afrocolombiana –CONPA–. (2020). “Balance de la Implementación del Acuerdo de Paz - Desde la mirada desde el pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero y el enfoque de mujer, familia y generación para avanzar el cumplimiento de las salvaguardas y garantías del Capítulo Étnico.”

Consejería Presidencial para la Consolidación y Estabilización –CPEC–. (2020). “Primer Informe de Avances, Implementación del Capítulo Étnico en el Plan Marco de Implementación”.

Defensoría del Pueblo. (2020). “Informe Defensorial, Garantía y protección del Derecho fundamental a la Consulta previa y al consentimiento Libre, previo e Informado de los pueblos y comunidades étnicas en Colombia”. Bogotá. Recuperado de: <https://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/9505/Defensor%CC%ADa-presenta-informe-para-visibilizar-la-relevancia-de-proteger-y-garantizar-los-derechos-de-los-grupos-%CC%A9tnicos-consulta-previa-derechos-grupos-%CC%A9tnicos.htm>

Jurisdicción Especial para la Paz –JEP–. (2019). “Presentación: Balance 2018 y proyección 2019 Comisión Étnica”. Bogotá. Recuperado de: <https://www.jep.gov.co/SiteAssets/Paginas/Transparencia/Balance2018-Proyeccion-2019-JEP/8.%20Comisio%CC%81n%20E%CC%81tnica.pdf>

2. Aproximación conceptual del enfoque étnico en la implementación del A.F.

Akubadaura, comunidad de juristas. (2020) “Colombia. Nación multiétnica y pluricultural que ignora el enfoque étnico.” Bogotá. Recuperado de: <https://akubadaura.org/colombia-nacion-multi-etnica-y-pluricultural-que-ignora-el-enfoque-etnico/>

Biblioteca del proceso de paz con las FARC- EP. (2012-2016). Bogotá. Recuperado de: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Documents/tomo-7-proceso-paz-farc-mecanismos-participacion-mesa-conversaciones.pdf>

Centro de Pensamiento y Diálogo Político –CEPDIPO– (2020). “Una perspectiva territorial de la implementación sin reconocimiento y garantías del enfoque étnico.” Bogotá. Recuperado de: <https://cepdipo.org/wp-content/uploads/2020/06/22-Documento-de-trabajoUna-perspectiva-territorial-de-la-implementacion-sin-reconocimiento-y-garantias-del-enfoque-tecnico.pdf>

Consejo Nacional de Paz Afrocolombiana –CONPA– (2020). “Balance de la Implementación del Acuerdo de Paz - Desde la mirada desde el pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero y el enfoque de mujer, familia y generación para avanzar el cumplimiento de las salvaguardas y garantías del Capítulo Étnico”.

Constitución Política de la República de Colombia. (1991). Asamblea Nacional Constituyente.

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. (21 de diciembre de 1965). Organización de Naciones Unidas.

Convenio Núm. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales. (2014). Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Corte Constitucional. (1993). Sentencia T-188 de 1993. MP: Eduardo Cifuentes Muñoz. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/T-188-93.htm#:~:text=T%2D188%2D93%20Corte%20Constitucional%20de%20Colombia&text=El%20derecho%20de%20propiedad%20colectiva,esp%C3%ADrituales%20de%20los%20pueblos%20abor%C3%ADgenes>.

Corte Constitucional. (2007). Sentencia C-208 de 2007. MP: Rodrigo Escobar Gil. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=25929>

Corte Constitucional. (2013). Sentencia T-387 de 2013. MP: María Victoria Calle Correa. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/T-387-13.htm>

Corte Constitucional. (2018). Sentencia SU-123 de 2018. MP: Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Yepes. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/SU123-18.htm>

Defensoría del Pueblo. (2020). “Informe Defensorial, El Posacuerdo en los territorios étnicos, Balance del Cumplimiento del Capítulo Étnico en el Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.”

Recuperado de: Bogotá. <https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Posacuerdo-los-territorios-etnicos.pdf>

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. (16 de diciembre de 1966). Organización de Naciones Unidas.

3. Implementación del Capítulo Étnico desde la firma del Acuerdo de Paz

Bonilla Valencia, Solange (2019). Una Balance del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz. Consultado en <https://pares.com.co/2019/12/20/asi-va-la-implementacion-del-capitulo-etnico-del-acuerdo-de-paz/>

Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación del Decreto Ley 4635 de 2011 CSMDL (2019). Consultada en: https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Informe_Decreto_4635.pdf

Comisión Étnica para la Paz (2019). 1er Informe de Cumplimiento del Capítulo Étnico. Taller Artes de Gráficas Periferia. Medellín.

Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano, CONPS (2020). Balance de la implementación del Acuerdo de Paz. Bogotá

Contraloría General de la República (2019) Tercer Informe al Congreso sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones. Noviembre de 2016 a 30 de marzo de 2019 con énfasis en la vigencia de 2018.

Corte Constitucional. Sentencia T-693 (2011). <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/T-693-11.htm>

Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación del Decreto Ley 4633 de 2011.CSMDL (2020) Octavo informe de Seguimiento y Monitoreo al Decreto Ley 4633 de 2011 para las Víctimas del Conflicto Armado de los Pueblos Indígenas. Bogotá, agosto.

Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación del Decreto Ley 4635 de 2011 CSMDL (2019). Consultada en: https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Informe_Decreto_4635.pdf

Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano, CONPS (2020). Balance de la implementación del Acuerdo de Paz. Bogotá

Defensoría del Pueblo (2020) Informe Defensorial. El posacuerdo en los Territorios Étnicos. Balance del Cumplimiento del Capítulo Étnico en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera

Gobierno Nacional, Departamento Nacional de Planeación. (2019). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Plan-Nacional-Desarrollo-2018-2022-Bases.pdf>

Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. (2018). Segundo informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia. Recuperado de: https://drive.google.com/file/d/0BwWwzzupGykSMUdWRWILUxYYW15Qk9ydXh5QUF5a_mE2ZWlz/view

- Naciones Unidas (2018) Consejo de Seguridad. Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. Informe del Secretario General, 2 de abril de 2018 <https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n1808244.pdf>
- Naciones Unidas (2019) Consejo de Seguridad. Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. Informe del Secretario General, 26 de marzo de 2019 https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/s_2019_265_espanol.pdf
- Procuraduría General de la Nación (2019a). Primer informe al Congreso sobre el avance de la implementación del Acuerdo de Paz 2016-2019, agosto
- Procuraduría General de la Nación (2019b). Informe al Congreso sobre el cumplimiento de la Ley 1909 de 2018- Estatuto de la Oposición. (julio 2018-septiembre 2019)
- Semana Rural. (7 de diciembre de 2019). *Indígenas de Vichada recuperan su territorio ancestral*. Obtenido de Semana Rural: <https://semanarural.com/web/articulo/indigenas-del-vichada-victimas-del-conflicto-armado-recuperan-su-territorio-ancestral/1259>
- Sistema Integral de Verdad, Justicia, reparación y No Repetición, SIVJRNR (2019). Diversidad étnica y cultural, pluralismo jurídico y consulta previa. Instrumentos de coordinación y articulación entre los pueblos indígenas y el SIVJRNR. Comisión de la Verdad, Jurisdicción Especial para la Paz, Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas.
- STCIV (2018 a) Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PP-CERAC. Primer informe de verificación de la Implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2) Febrero
- STCIV (2018 b) Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PP-CERAC. Segundo informe de verificación de la Implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2). Mayo
- STCIV (2018 c) Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PP-CERAC. Tercer informe de verificación de la Implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2). Agosto
- STCIV (2018 d) Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PP-CERAC. Cuarto informe de verificación de la Implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2). Noviembre
- STCIV (2019a) Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PP-CERAC. Quinto informe de verificación de la Implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2). Febrero
- STCIV (2019b) Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PP-CERAC. Sexto informe de verificación de la Implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2). Junio

- URT. (2019a). Informe de Gestión 2019. Recuperado el 2 de octubre de 2020, de https://www.restituciondetierras.gov.co/informes-de-gestion/-/document_library/SrYPjfLzbfvS/view_file/447435?_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_SrYPjfLzbfvS_redirect=https%3A%2F%2Fwww.restituciondetierras.gov.co%2Finformes-de-gestion%2F-%2Fdocument_library%2FSrYPjfLzbfvS%2Fview%2F447432%3F_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_SrYPjfLzbfvS_redirect%3Dhttps%253A%252F%252Fwww.restituciondetierras.gov.co%252Finformes-de-gestion%253Fp_p_id%253Dcom_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_SrYPjfLzbfvS%2526p_p_lifecycle%253D0%2526p_p_state%253Dnormal%2526p_p_mode%253Dview
- URT. (9 de diciembre de 2019b). En Puerto Carreño, comunidad indígena de Kanalitojo recibió simbólicamente su territorio ancestral. Obtenido de URT: https://www.restituciondetierras.gov.co/search?p_p_id=com_liferay_portal_search_web_search_results_portlet_SearchResultsPortlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&_com_liferay_portal_search_web_search_results_portlet_SearchResultsPortlet_mv

4. Análisis por prioridades del Capítulo Étnico

4.1. La Reforma Rural Integral

Documentos citados

- Agencia de Renovación del Territorio –ART– (2020a). Documento final Hoja de Ruta. Subregión del Catatumbo.
- Agencia de Renovación del Territorio –ART– (2020b). Listado Iniciativas PDET. Recuperado el 25 de septiembre de 2020 de: https://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/ocad_paz
- Agencia Nacional de Tierras –ANT– (2020a). Observatorio de Tierras Rurales. Recuperado el 26 de septiembre de 2020 de: <http://otr.agenciadetierras.gov.co/OTR/Observatorio/AccesoATierras>
- Agencia Nacional de Tierras –ANT– (2020b). Oficio 20206200327702 Dirigido a Secretaría Técnica Componente de Verificación Internacional del Acuerdo de Paz, Respuesta a solicitud de información, firmado por el Jefe de Oficina de Planeación.
- Banco Mundial, BM (2017) Plan para pueblos indígenas y grupos étnicos, proyecto catastro multipropósito. Recuperado en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Plan%20para%20pueblos%20ind%C3%ADgenas%20y%20Grupos%20%C3%89tnicos.pdf?Web>
- Centro de Pensamiento y Diálogo Político -CEPDIPO (2020). Una perspectiva territorial de la implementación sin reconocimiento y garantías del enfoque étnico. Documento de trabajo 22. Bogotá, junio Recuperado de:

- <https://cepdipo.org/portfolio/documento-de-trabajo-una-perspectiva-territorial-de-la-implementacion-sin-reconocimiento-y-garantias-del-enfoque-etnico/>
- Consejería para la Estabilización y la Consolidación –CPEC– (2020a). Informe de gestión. 2 años Paz con Legalidad. Agosto 7, 2018 – agosto 31, 2020.
- Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (2020b). Primer Informe de Avances en la Implementación del Capítulo Étnico del PMI. Julio de 2020.
- Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano -CONPA- (2020). Balance de la Implementación del Acuerdo de Paz, Bogotá, marzo
- Defensoría del Pueblo (2020). Informe Defensorial. El Posacuerdo en los Territorios Étnicos. Balance del cumplimiento del Capítulo Étnico en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Bogotá
- INDEPAZ. (2020). Líderes sociales y defensores de Derechos Humanos asesinados en 2020. Recuperado el 28 de septiembre de 2020 de: <http://www.indepaz.org.co/lideres/>
- Instancia Especial de Género. (2019). Enfoque de género y paz territorial “Balance a tres años de la firma del Acuerdo de Paz”. Bogotá. Recuperado de <https://www.instanciagenero.org/wp-content/uploads/2019/12/Informe-final-Instancia-Especial-de-Mujeres-para-el-Enfoque-de-G%C3%A9nero-en-la-Paz.pdf>
- Instituto Nacional de Salud, INS (2020 a). COVID-19 en población indígena en Colombia. Boletín No. 38. 18-10-2020. Consultado en: <https://www.ins.gov.co/Noticias/Paginas/coronavirus-poblacion-indigena.aspx>
- Instituto Nacional de Salud, INS (2020 b). COVID-19 en población afrocolombiana en Colombia. Boletín No. 38. 18-10-2020. Consultado en: <https://www.ins.gov.co/Noticias/Paginas/coronavirus-poblacion-indigena.aspx>
- Organización Indígena de Colombia –ONIC–. (2020a). Sistema de Monitoreo Territorial <https://www.onic.org.co/comunicados-onic/4061-boletin-050-sistema-de-monitoreo-territorial-smt-onic-informacion-para-protger-la-vida-y-los-territorios>
- Organización Indígena de Colombia –ONIC–. (2020b). Situación de los pueblos indígenas frente a la pandemia. Recuperado de Sistema de Monitoreo Territorial en 28 de septiembre de 2020 de: <https://monitoreoterritorial-onic.co>
- Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación –STCVI–. (2019). Séptimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final. CINEP-CERAC. Bogotá. <https://www.cinep.org.co/Home2/images/2019Noticias/5to-Informe-Secretara-Tcnica.pdf>

Normas

- Agencia Nacional de Tierras –ANT– (2017a). Acuerdo 25 de 2017 “Por el cual se amplía el Resguardo Indígena Uitoto (Murui-Muinai) Monochoa, sobre un territorio de ocupación ancestral (baldío), localizado en jurisdicción del municipio de Solano, departamento del Caquetá”. Recuperado de: <https://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/uploads/2017/09/ACUERDO-25-POR-EL-CUAL-SE-AMPLIA-RESGUARDO-INDIGENA-MONOCHOA.pdf>
- Agencia Nacional de Tierras –ANT– (2017b). Acuerdo 26 de 2017 “Por el cual se amplía el Resguardo Indígena Uitoto (Murui-Muinai) de Pueblo Zábalo y Los Monos, sobre un territorio de ocupación ancestral (baldío), localizado en jurisdicción del municipio de Solano, departamento del Caquetá”. Recuperado de: <https://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/uploads/2017/09/ACUERDO-26-AMPLIACION-RESGUARDO-INDIGENA-PTO-ZABALO-Y-LOS-MONOS.pdf>
- Agencia Nacional de Tierras –ANT– (2018a). Acuerdo 68 de 2018 “Por el cual se constituye el Resguardo Indígena Nacuanëdorro Tuparro de la etnia Mapayerri, con dos (2) Globos de terreno de ocupación ancestral (baldío), localizados en jurisdicción del municipio de Cumaribo, departamento del Vichada”. Recuperado de: <https://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/uploads/2018/08/ACUERDO-68-Por-el-cual-se-constituye-el-Resguardo-Indigena-Nacuanedorro-Tuparro.pdf>
- Agencia Nacional de Tierras –ANT– (2018b). Acuerdo 64 de 2018 “Por el cual se constituye el Resguardo Indígena Awia Tuparro, de la etnia Sikuaní con tres (3) Globos de terreno de ocupación ancestral (baldío), localizados en jurisdicción del municipio de Cumaribo, departamento del Vichada”. Recuperado de: <https://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/uploads/2018/08/ACUERDO-64-Por-el-cual-se-constituye-el-Resguardo-Indigena-Awia-Tuparro-de-la-etnia-Sikuaní.pdf>
- Corte Constitucional (2015) Sentencia T-247/15. Consultada en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/T-247-15.htm>
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Social –MADR– (2017). Decreto 893. Recuperado de: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20893%20DEL%208%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>
- Presidencia de la Republica de Colombia. (2017). Decreto Ley 902. Recuperado de: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20902%20DEL%209%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>
- Resolución 464 de 2017, Por la cual se adoptan los Lineamientos estratégicos de política pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria. (29 de diciembre de 2017). Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Resolución 179 de 2017, Por la cual se adopta el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural. (23 de junio de 2017). Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Resolución 40809 de 2018, Por la cual se adoptan los lineamientos del Plan Nacional de Electrificación Rural 2018 - 2031 con focalización en las áreas de posconflicto. (2 de agosto de 2018). Ministerio de Minas y Energía.

Resolución 3260 de 2018, Por el cual se adopta el Plan Nacional de Vías para la Integración Regional – PNVIR. (3 de agosto de 2018). Ministerio del Transporte.

Resolución 1722 de 2019, Por la cual se adopta el Plan Nacional de Conectividad Rural formulado en cumplimiento de lo establecido en el Punto 1.3.1.3 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. (12 de julio de 2019). Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Resolución 006 de 2020, Por la cual se adopta el Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, formulado en cumplimiento de lo establecido en el Punto 1.3.3.4. del Acuerdo Final. (15 de enero de 2020). Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Resolución 091 de 2020, Por la cual se adopta el Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, formulado en cumplimiento de lo establecido en el Punto 1.3.1.2. del Acuerdo Final. (24 de abril de 2020). Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Prensa

136

Semana Rural (2020). ¿Cómo es el proyecto de ley que busca crear la especialidad agraria? Justicia Rural, 18 de agosto, 2020. Recuperado de: <http://justiciarural.com/como-es-el-proyecto-de-ley-que-busca-crear-la-especialidad-agraria/>

4.2. Participación Política

Prensa

Bonilla, S. (20 de diciembre de 2019). Un balance del capítulo étnico del acuerdo de paz. Fundación Paz y Reconciliación. Disponible en: <https://pares.com.co/2019/12/20/asi-va-la-implementacion-del-capitulo-etnico-del-acuerdo-de-paz/>

El Tiempo. (01 de noviembre de 2019). Guardia indígena no puede invadir órbita de las Fuerzas Militares. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/situacion-en-el-cauca-gobierno-pide-a-indigenas-trabajar-de-la-mano-429558>

El País. (28 de octubre de 2019). Los triunfos inéditos que marcaron estas elecciones regionales en Colombia. Disponible en: <https://www.elpais.com.co/elecciones-2019/los-triunfos-ineditos-que-marcaron-estas-elecciones-regionales-en-colombia.html>

France24. (30 de noviembre 2019). Colombia: en noveno día de protestas los indígenas se unieron al paro nacional. Disponible en: <https://www.france24.com/es/20191130-colombia-en-noveno-d%C3%ADa-de-protestas-los-ind%C3%ADgenas-se-unieron-al-paro-nacional>

Semana Rural. (25 de octubre de 2019). Así votan en los confines de Colombia. Disponible en: <https://semanarural.com/web/articulo/como-se-vota-en-los-municipios-alejados-del-pais/1195>

TeleSur. (28 de noviembre de 2019). Paro nacional en Colombia: Guardias indígenas del Cauca se suman a las movilizaciones en Bogotá. Disponible en: <https://www.telesurtv.net/news/colombia-comunidades-indigenas-protestas-paro-nacional-duque-20191128-0029.html>

Informes

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2020). Situación de los Derechos Humanos en Colombia. Informe Anual. Disponible en: <https://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/informe-anual-2019-ES-2.pdf>

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.

Cristancho, J. (2014). Diagnóstico socio-jurídico de las operaciones militares en territorios indígenas. Disponible en: <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/12209/Diagn%C3%B3stico%20Socio-Jur%C3%ADdico%20de%20las%20Operaciones%20Militares%20en%20Territorios%20Ind%C3%ADgenas%E2%80%8F.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

Indepaz. (2020). Líderes Indígenas asesinados a junio de 2020. Disponible en: <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/06/L%C3%ADderes-ind%C3%ADgenas-asesinados.pdf>

Indepaz. (2020b). Líderes sociales y defensores de derechos humanos asesinados en 2020. Disponible en: <http://www.indepaz.org.co/lideres/>

Instancia Especial de Género. (2019). Enfoque de género y paz territorial “Balance a tres años de la firma del Acuerdo de Paz”. Bogotá. Recuperado de <https://www.instanciagenero.org/wp-content/uploads/2019/12/Informe-final-Instancia-Especial-de-Mujeres-para-el-Enfoque-de-G%C3%A9nero-en-la-Paz.pdf>

Misión de Observación Electoral. (2019). Mapa y factores de riesgo electoral. Elección de autoridades locales.

Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional. (2019). Sexto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los verificadores internacionales. Recuperado de: <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/704-sexto-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-acuerdo-final-de-paz-en-colombia-para-los-verificadores-internacionales.html>

Documentos Oficiales

Defensoría del Pueblo. (2020). Informe Defensorial. El Postacuerdo en los territorios étnicos.

Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y asuntos Internacionales. (2020). Informe de Homicidios contra líderes sociales y defensores/as de Derechos Humanos en Colombia. (enero a marzo de 2020).

Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (2020a). Informe de Gestión Avances en la Implementación de los 51 Indicadores de Género del PMI. Trimestre: abril – junio de 2020.

Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación. (2020b). Primer Informe de Avances implementación capítulo étnico del Plan Marco de Implementación. Julio de 2020.

Contraloría General de la República. (2020). Cuarto Informe sobre la Ejecución de los Recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones. Noviembre de 2016 a 31 de marzo de 2020- Énfasis Vigencia 2019

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2020). Informe de Rendición de cuentas 2019. Construcción de paz. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/506951/informe-rendicion-de-cuentas-acuerdos-de-paz.pdf/de448b24-4db9-dda5-da1a-1cb16a73fd9d?t=1585742594533>

Departamento Administrativo de la Función Pública. (21 de abril 2020). Más de 1.400 personas han sido capacitadas por Función Pública para control social de acuerdo de paz. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/-/m-c3-a1s-de-1.400-personas-han-sido-capacitadas-por-funci-c3-b3n-p-c3-bablica-para-control-social-de-acuerdo-de-paz>

Ministerio del Interior (2020). Informe de Rendición de cuentas 2019. Construcción de paz. Disponible en: https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/informe_rendicion_de_cuentas_2019_acuerdo_de_paz_-_mininterior_0.pdf

Ministerio de la Tecnologías de la información y Comunicación. 19 de mayo de 2020. Comunicado a la opinión pública. Por primera vez en Colombia, MinTic inicia

proceso para asignar concesiones de emisoras comunitarias con enfoque étnico. Recuperado de: <https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-Prensa/Noticias/144834:Por-primera-vez-en-Colombia-MinTIC-inicia-proceso-para-asignar-concesiones-de-emisoras-comunitarias-con-enfoque-etnico>

Ministerio de las Tecnologías de la Información y Comunicación. 19 de mayo de 2020. Comunicado a la opinión pública. MinTIC amplía plazo para que comunidades étnicas manifiesten su interés en emisoras comunitarias. Recuperado de: <https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-Prensa/Noticias/145515:MinTIC-amplia-plazo-para-que-comunidades-etnicas-manifiesten-su-interes-en-emisoras-comunitarias>

4.3. Fin del Conflicto

Documentos citados

Agencia Colombia para la Reintegración y Normalización. (2020). “Aprueban primera ruta de reincorporación con enfoque étnico en el país”. Bogotá. Recuperado de: <http://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/2020/Aprueban-primera-ruta-de-reincorporacion-con-enfoque-etnico-en-el-pais.aspx>

Akubadaura, comunidad de juristas. (2020a). “Justicia Redistributiva y pueblos étnicos.” Bogotá. Recuperado de: <https://akubadaura.org/justicia-redistributiva-y-pueblos-etnicos/>

Akubadaura, comunidad de juristas. (2020b) “Colombia. Nación multiétnica y pluricultural que ignora el enfoque étnico.” Bogotá. Recuperado de: <https://akubadaura.org/colombia-nacion-multi-etnica-y-pluricultural-que-ignora-el-enfoque-etnico/>

Biblioteca del proceso de paz con las FARC- EP. (2012-2016). Bogotá. Recuperado de: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Documents/tomo-7-proceso-paz-farc-mecanismos-participacion-mesa-conversaciones.pdf>

Centro de Pensamiento y Diálogo Político –CEPDIPO–. (2020). “Una perspectiva territorial de la implementación sin reconocimiento y garantías del enfoque étnico”. Bogotá. Recuperado de: <https://cepdipo.org/wp-content/uploads/2020/06/22-Documento-de-trabajoUna-perspectiva-territorial-de-la-implementacion-sin-reconocimiento-y-garantias-del-enfoque-etnico.pdf>

Consejería Presidencial para la Consolidación y Estabilización –CPEC–. (2020). “Primer Informe de Avances, Implementación del Capítulo Étnico en el Plan Marco de Implementación”.

Defensoría del Pueblo. (2020). “Informe Defensorial, El Posacuerdo en los territorios étnicos, Balance del Cumplimiento del Capítulo Étnico en el Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.” Bogotá. Recuperado de: <https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Posacuerdo-los-territorios-etnicos.pdf>

Minga Nacional Indígena. (2017). “POR LA DEFENSA DE LA VIDA, EL TERRITORIO, LA PAZ Y EL CUMPLIMIENTO DE LOS ACUERDOS”. Bogotá. Recuperado de:

<https://colombiaplural.com/wp-content/uploads/2017/11/363141719-Pliego-de-Exigencias-Minga-Nacional-Por-La-Vida-2017.pdf>

Misión de Verificación de las Naciones Unidas (2020a) Informe Trimestral del Secretario General sobre la Misión de Verificación en Colombia (27 de diciembre 2019 - 26 de marzo 2020). Recuperado de: https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/sp_n2007155_0.pdf

Misión de Verificación de las Naciones Unidas (2020b) Informe Trimestral del Secretario General sobre la Misión de Verificación en Colombia (27 de marzo 2020 - 26 de junio 2020). Recuperado de: <https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n2015185.pdf>

Páginas web (Prensa y Comunicados)

Colombia 2020. (2020). “Las deudas del Estado con las comunidades negras e indígenas”. El Espectador. 8 de junio de 2020. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/capitulo-etnico-del-acuerdo-de-paz-las-deudas-con-las-comunidades-indigenas-y-afro/>

UNP. (2019). Comunicado de prensa. “Ante CIDH, director de UNP destaca medidas de protección para poblaciones indígenas”. (15 de febrero de 2019). Recuperado de: <https://www.unp.gov.co/ante-cidh-director-de-unp-destaca-medidas-de-proteccion-para-poblaciones-indigenas/>

El Tiempo. (2020) “Reclaman ‘reactivar’ Comisión Nacional de Garantías de Seguridad.” Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/farc-pide-efectividad-de-la-comision-nacional-de-garantias-de-seguridad-509612>

Verdad Abierta. (2019). “La fatal deuda con las Guardias Indígena y Cimarrona en el Norte del Cauca”. Recuperado de: <https://verdadabierta.com/la-fatal-deuda-con-las-guardias-indigena-y-cimarrona-del-norte-de-cauca/>

Reuniones

Beltrán V. & Perea A. (21 de julio 2020). Reunión de la ST-Puntos 3 y 4 con las encargadas de los enfoques transversales de CNR FARC. (ST-Punto 3, Lina Asprilla y Catalina Montañez).

Zuñiga, I. (5 de octubre de 2020). Reunión de ST-puntos 1,2, 3 y 4 con el Senador Israel Zuñiga del partido FARC. (ST- Puntos 1,2, 3 y 4, Clara Ramírez y Catalina Montañez).

4.4. Solución al problema de las drogas ilícitas

Documentos citados

Akubadaura, comunidad de juristas. (2020a). “Justicia Redistributiva y pueblos étnicos”. Bogotá. Recuperado de: <https://akubadaura.org/justicia-redistributiva-y-pueblos-etnicos/>

Akubadaurab, comunidad de juristas. (2020b) “Colombia. Nación multiétnica y pluricultural que ignora el enfoque étnico.” Bogotá. Recuperado de:

<https://akubadaura.org/colombia-nacion-multietnica-y-pluricultural-que-ignora-el-enfoque-etnico/>

Consejo Nacional de Paz Afrocolombiana –CONPA–. (Marzo 2020). “Balance de la Implementación del Acuerdo de Paz - Desde la mirada desde el pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero y el enfoque de mujer, familia y generación para avanzar el cumplimiento de las salvaguardas y garantías del Capítulo Étnico.”

Consejería Presidencial para la Consolidación y Estabilización –CPEC–. (2020). “Primer Informe de Avances, Implementación del Capítulo Étnico en el Plan Marco de Implementación”.

Defensoría del Pueblo. (2020). “Informe Defensorial, El Posacuerdo en los territorios étnicos, Balance del Cumplimiento del Capítulo Étnico en el Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.” Bogotá. Recuperado de: <https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Posacuerdo-los-territorios-etnicos.pdf>

Misión de Verificación de las Naciones Unidas (2020a) Informe Trimestral del Secretario General sobre la Misión de Verificación en Colombia (27 de diciembre 2019 - 26 de marzo 2020). Recuperado de: https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/sp_n2007155_0.pdf

Misión de Verificación de las Naciones Unidas (2020b) Informe Trimestral del Secretario General sobre la Misión de Verificación en Colombia (27 de marzo 2020 - 26 de junio 2020). Recuperado de: <https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n2015185.pdf>

Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito –UNODC–. (2020). “Informe No. 21, Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos – PNIS– “. 31 de marzo de 2020. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/colombia/2020/Mayo/INFORME_EJECUTIVO_PNIS_No.21.pdf

Organización Nacional Indígena de Colombia –ONIC–. (2019). “1o Informe de Cumplimiento del Capítulo Étnico en el marco de la implementación del Acuerdo Final de Paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC EP.” Bogotá. Recuperado de: https://www.onic.org.co/images/pdf/1er_informe_cumplimiento_cap_etnico_paz.pdf

Presidencia de la República. (2019). “Gobierno Nacional presenta plan que refuerza medidas de seguridad para líderes del Programa de Sustitución de Cultivos Ilícitos.” Bogotá. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190716-Gobierno-Nacional-presenta-plan-refuerza-medidas-seguridad-lideres-Programa-Sustitucion-Cultivos-Illicitos.aspx>

Páginas web (Prensa y Comunicados)

Colombia 2020. (2020). “Las deudas del Estado con las comunidades negras e indígenas”. El Espectador. 8 de junio de 2020. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/capitulo-etnico-del-acuerdo-de-paz-las-deudas-con-las-comunidades-indigenas-y-afro/>

El Tiempo. (2019). “Medidas de seguridad para líderes de plan de sustitución de cultivos.” 17 de julio de 2019. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/colombia/cali/medidas-de-seguridad-para-lideres-de-plan-de-sustitucion-de-cultivos-389328>

Verdad Abierta. (2019). “El PNIS sólo ‘atterizó’ en dos resguardos indígenas del norte de Cauca.” Recuperado de: <https://verdadabierta.com/pnis-solo-atterizo-dos-resguardos-indigenas-del-norte-cauca/>

Reuniones

Beltrán V. & Perea A. (21 de julio 2020). Reunión de la ST-Puntos 3 y 4 con las encargadas de los enfoques transversales de CNR FARC. (ST-Punto 3, Lina Asprilla y Catalina Montañez).

4.5. El Capítulo Étnico y el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición

Documentos citados

CEV. (2019). *METODOLOGÍA DEL ENFOQUE ÉTNICO Y CONTRA EL RACISMO, LA DISCRIMINACIÓN RACIAL Y FORMAS CONEXAS DE INTOLERANCIA, COMISIÓN PARA EL ESCLARECIMIENTO DE LA VERDAD, LA CONVIVENCIA Y LA NO REPETICIÓN Y PROTOCOLO DE RELACIONAMIENTO CON LAS AUTORIDADES Y VÍCTIMAS*. Recuperado el 21 de septiembre de 2020, de DIVERSIDAD ÉTNICA Y CULTURAL, PLURALISMO JURÍDICO Y CONSULTA PREVIA: <https://www.jep.gov.co/DocumentosJEPWP/protocolo.pdf>

CEV. (2020a). *Informe de Gestión: Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. Período enero - diciembre 2019*.

CEV. (junio de 2020b). *Informe de Gestión Enero a junio de 2020*. Recuperado el 20 de septiembre de 2020, de https://comisiondelaverdad.co/images/Informe_de_Gestio%CC%81n_ISem_2020V_F.pdf

CGR. (julio de 2020). *Cuarto Informe de la Contraloría sobre uso de recursos para el posconflicto, señala riesgos en fuentes de financiación*. Obtenido de Contraloría General de la República: <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1885365/Cuarto+Informe+de+seg+uimiento+a+los+recursos+del+Posconflicto+-+CD+Posconflicto+Final+-+2107.pdf/1e132261-e989-4c7f-a243-f4a66bf1b5d3>

Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación del Decreto Ley 4633 de 2011. (20 de agosto de 2019). *Séptimo informe de seguimiento y monitoreo a la implementación del decreto ley 4633 de 2011 para pueblos y comunidades indígenas víctimas del conflicto armado*. Obtenido de Defensoría del Pueblo: https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Informe_Decreto_4633.pdf

Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación del Decreto Ley 4633 de 2011. (2020). *Octavo informe de seguimiento y monitoreo al decreto ley 4633 de 2011 para las víctimas del conflicto armado de los pueblos indígenas.*

Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación del Decreto Ley 4634 de 2011. (20 de agosto de 2019). *Séptimo informe de seguimiento y monitoreo a la implementación del Decreto Ley 4634 de 2011 para las víctimas del conflicto armado del pueblo Rrom o gitano.* Obtenido de Defensoría del Pueblo: https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Informe_Decreto_4634.pdf

Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación del Decreto Ley 4635 de 2011. (20 de agosto de 2019). *Séptimo informe de seguimiento y monitoreo a la implementación del Decreto Ley 4635 de 2011 para pueblos y comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales víctimas del conflicto armado.* Obtenido de Defensoría del Pueblo: https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Informe_Decreto_4635.pdf

Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación del Decreto Ley 4635 de 2011. (2020). *Octavo informe de seguimiento y monitoreo al decreto 4635 de 2011 para los pueblos y comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales víctimas del conflicto armado.*

Comisión Étnica para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales en Colombia. (2018). *1er Informe de Cumplimiento del Capítulo étnico en el Marco de la Implementación del Acuerdo Final de Paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC EP.*

Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (julio de 2020). *Primer informe de avances implementación capítulo étnico del plan marco de implementación.*

Defensoría del Pueblo. (18 de agosto de 2020). *Informe defensorial: el Posacuerdo en los Territorios Étnicos.* Obtenido de Defensoría del Pueblo: <https://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/9482/Defensor%3%ADa-presenta-informe-que-busca-contribuir-con-el-avance-en-la-implementaci%C3%B3n-de-los-acuerdos-de-paz-derechos-%C3%A9tnicos-acuerdo-de-paz-Defensor%3%ADa.htm>

DRGI - UARIV. (1 de octubre de 2019). *Ruta para la depuración en el RUV de personas que se autoreconocen como pueblo Rrom.* Obtenido de UARIV: <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/depuracionpueblorromruv.pdf>

Gobierno colombiano, & FARC-EP. (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.* Bogotá, Colombia.

Instancia Especial de Género. (2019). *Enfoque de género y paz territorial “Balance a tres años de la firma del Acuerdo de Paz”.* Bogotá. Recuperado de

- <https://www.instanciagenero.org/wp-content/uploads/2019/12/Informe-final-Instancia-Especial-de-Mujeres-para-el-Enfoque-de-G%C3%A9nero-en-la-Paz.pdf>
- JEP, CEV, UBPD. (2019). Diversidad Étnica y cultural, pluralismo jurídico y consulta previa. Instrumentos de coordinación y articulación entre los pueblos indígenas y el sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición (SIVJNR).
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2017). *Restitución de derechos territoriales étnicos: Decretos - Ley 4633 y 4635 de 2011*. (L. J. Azcárate García, Ed.)
Obtenido de: <https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/34449/Restituci%C3%B3n+de+derechos+territoriales+%C3%A9tnicos+Decretos+-+Ley+4633+y+4635+de+2011/8809d630-8c57-45bc-bbe0-e96f3badc59f>
- Plan Marco de Implementación del A.F.* (2018).
- Presidencia República de Colombia. (julio de 2012). "Decreto Ley de Víctimas No. 4633 de 2011" en Colección Cuadernos Legislación y Pueblos Indígenas de Colombia No. 3. Obtenido de Centro de Memoria Histórica: <https://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/registroEspecialArchivos/Decreto4633-2011-ley-de-victimas.pdf>
- Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC. (22 de septiembre de 2020). *Séptimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia*. Obtenido de Cinep/PPP: <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/828-septimo-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-acuerdo-final-de-paz-en-colombia.html>
- UBPD. (2019a). *Informe de Gestión y Rendición de Cuentas. Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas, UBPD*. Obtenido de https://www.ubpdbusquedadesaparecidos.co/wp-content/uploads/2020/01/Informe-de-gesti%C3%B3n-y-rendici%C3%B3n-de-cuentas-2019_compressed.pdf
- UBPD. (2019b). *Protocolo de relacionamiento y coordinación entre la UBPD y los pueblos indígenas de Colombia*.
- UBPD. (abril de 2020a). *Plan Nacional de Búsqueda*. Recuperado el 21 de septiembre de 2020, de UBPD: https://www.ubpdbusquedadesaparecidos.co/wp-content/uploads/2020/05/DocumentoPNB_05052020.pdf
- UBPD. (8 de mayo de 2020b). *Respuesta a las preguntas planteadas por la ciudadanía durante los espacios virtuales de rendición de cuentas de la UBPD (2019-2020)*. Recuperado el 17 de septiembre de 2020, de https://www.ubpdbusquedadesaparecidos.co/wp-content/uploads/2020/06/Respuestas-sesiones-1-y-2-de-Rendicio%CC%81n-de-Cuentas-de-la-UBPD-2020_compressed.pdf
- URT. (2019). *Informe de Gestión 2019*. Recuperado el 2 de octubre de 2020, de <https://www.restituciondetierras.gov.co/informes-de-gestion/>

/document_library/SrYPjfLzbfvS/view_file/447435?_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPportlet_INSTANCE_SrYPjfLzbfvS_redirect=https%3A%2F%2Fwww.restituciondetierras.gov.co%2Finformes-de-gestion%2F-%2Fdocument_library%2FSrYPjfLzbfvS%2Fview%2F447432%3F_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPportlet_INSTANCE_SrYPjfLzbfvS_redirect%3Dhttps%253A%252F%252Fwww.restituciondetierras.gov.co%252Finformes-de-gestion%253Fp_p_id%253Dcom_liferay_document_library_web_portlet_DLPportlet_INSTANCE_SrYPjfLzbfvS%2526p_p_lifecycle%253D0%2526p_p_state%253Dnormal%2526p_p_mode%253Dview

Normativa y Proyectos normativos

Resolución No. 024 "Por el cual se crea la Dirección de Pueblos Étnicos y se modifican las Resoluciones No. 006 "por la cual se adopta la estructura interna y la planta de persona" y No. 011 "por la cual se establecen las funciones por dependencia y la Resolución 0013 del 2018 "por el cual se modifica el manual específico de funciones y competencias laborales para los cargos de la planta de personal". (11 de marzo de 2019). Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad. Recuperado el 23 de septiembre de 2020, de https://comisiondelaverdad.co/images/Resolucion_024.pdf

Páginas web (Prensa y Comunicados)

145

CCJ. (13 de febrero de 2020a). *Boletín # 7. El enfoque étnico en la Jurisdicción Especial para la Paz*. Recuperado el 17 de septiembre de 2020, de Observatorio sobre la JEP - Comisión Colombiana de Juristas: https://www.coljuristas.org/observatorio_jep/documentos/documento.php?id=140

CCJ. (27 de febrero de 2020b). *Boletín #8. El reconocimiento de los territorios de los pueblos indígenas como víctimas*. Recuperado el 21 de septiembre de 2020, de Observatorio sobre la JEP - Comisión Colombiana de Juristas: https://www.coljuristas.org/observatorio_jep/documentos/documento.php?id=141

CEV. (31 de agosto de 2020c). *Voces de los pueblos indígenas: impactos del conflicto armado y contribuciones a la sanación y protección de la Amazonía*. Recuperado el 20 de septiembre de 2020, de <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/voces-de-los-pueblos-indigenas-impactos-del-conflicto-armado-y-contribuciones-a-la-sanacion-y-proteccion-de-la-amazonia>

El Espectador. (13 de mayo de 2020). *Resguardo indígena de San Lorenzo (Caldas): el nuevo lugar donde la JEP busca desaparecidos*. Recuperado el 17 de septiembre de 2020, de <https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/desaparecidos/resguardo->

indigena-de-san-lorenzo-caldas-el-nuevo-lugar-donde-la-jep-busca-desaparecidos-articulo-919330/

JEP. (2020a). *Caso 02 Prioriza la situación territorial de Ricaurte, Tumaco y Barbacoas (Nariño)*. Recuperado el 16 de septiembre de 2020, de <https://www.jep.gov.co/Especiales/casos/02.html>

JEP. (2020b). *Caso 04 Situación territorial de la región de Urabá*. Recuperado el 16 de septiembre de 2020, de <https://www.jep.gov.co/Especiales/casos/04.html>

JEP. (2020c). *Caso 05 Prioriza situación territorial en la región del norte del Cauca y el sur del Valle del Cauca*. Recuperado el 16 de septiembre de 2020, de <https://www.jep.gov.co/Especiales/casos/05.html>

JEP. (15 de septiembre de 2020d). *COMUNICADO 121 DE 2020 La JEP amplía el plazo para que las organizaciones de víctimas entreguen sus informes*. Recuperado el 21 de septiembre de 2020, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/JEP-ampl%C3%ADa-el-plazo-para-que-las-organizaciones-de-v%C3%ADctimas-entreguen-sus-informes.aspx>

Rodeemos el diálogo. (9 de mayo de 2020). *Pueblos étnicos en la Jurisdicción Especial para la Paz*. Recuperado el 17 de septiembre de 2020, de Snapshot de Justicia Transicional #9: <https://rodeemoseldialogo.org/pueblos-etnicos-en-la-jurisdiccion-especial-para-la-paz/>

UARIV. (10 de octubre de 2017). *Más de 1,2 millones de víctimas étnicas dejó el conflicto armado en Colombia*. Recuperado el 22 de septiembre de 2020, de <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/asuntos-etnicos/mas-de-12-millones-de-victimas-etnicas-dejo-el-conflicto-armado-en-colombia/39543>

UARIV. (23 de octubre de 2019). *En Colombia, 598 integrantes del pueblo Rrom son víctimas del conflicto armado*. Obtenido de UARIV: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-y-gestion-de-informacion/en-colombia-598-integrantes-del-pueblo-rrom-son-victimas-del>

UBPD. (18 de junio de 2020c). *Pueblos indígenas y afrodescendientes, presentes en el Consejo Asesor*. Recuperado el 21 de septiembre de 2020, de <https://www.ubpdbusquedadesaparecidos.co/actualidad/pueblos-indigenas-y-afrodescendientes-presentes-en-el-consejo-asesor/>

Reuniones-Entrevistas con organizaciones

Consejería Presidencial para DDHH. (1 de septiembre de 2020). Entrevista a Consejería Presidencial para los DDHH y Asuntos Internacionales sobre los avances en compromisos en DDHH y garantías de no repetición del Punto 5 del A.F. (V. Samudio, & A. Figueredo, Entrevistadores)

dhColombia. (3 de julio de 2020). Entrevista a abogado de dhColombia sobre funcionamiento judicial de la JEP. (V. Samudio, & A. Figueredo, Entrevistadores)

Líder social Subregión - Pacífico Medio. (1 de julio de 2020). Entrevista a Líder social de subregión PDET Pacífico Medio sobre la implementación territorial del A.F. (V. Samudio, & A. Figueredo, Entrevistadores)

4.6. Implementación, verificación y refrendación

Documentos citados

Akubadaura, comunidad de juristas. (2018). “ACUERDO FINAL Y CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA. Del Mecanismo Abreviado al Ordinario.” Diciembre. Bogotá. Recuperado de: https://akubadaura.org/wp-content/uploads/2017/07/Acuerdo-final-y-consulta-previa-libre-e-informada-2019_compressed.pdf

Consejo Nacional de Paz Afrocolombiana –CONPA–. (Marzo 2020). “Balance de la Implementación del Acuerdo de Paz - Desde la mirada desde el pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero y el enfoque de mujer, familia y generación para avanzar el cumplimiento de las salvaguardas y garantías del Capítulo Étnico”.

Consejería Presidencial para la Consolidación y Estabilización –CPEC–. (2020). “Primer Informe de Avances, Implementación del Capítulo Étnico en el Plan Marco de Implementación”.

Defensoría del Pueblo. (2020a) “Informe Defensorial, El Posacuerdo en los territorios étnicos, Balance del Cumplimiento del Capítulo Étnico en el Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”. Bogotá. Recuperado de: <https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Posacuerdo-los-territorios-etnicos.pdf>

Defensoría del Pueblo. (2020b) “Informe Defensorial, Garantía y protección del Derecho fundamental a la Consulta previa y al consentimiento Libre, previo e Informado de los pueblos y comunidades étnicas en Colombia”. Bogotá. Recuperado de: <https://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/9505/Defensor%C3%ADa-presenta-informe-para-visibilizar-la-relevancia-de-proteger-y-garantizar-los-derechos-de-los-grupos-%C3%A9tnicos-consulta-previa-derechos-grupos-%C3%A9tnicos.htm>

IEANPE. (2020). Declaración Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos IENAPE para la implementación del Acuerdo Final de Paz entre el Estado Colombiano y las FARC-EP, a 3 años de la firma y de la formalización de la IEANPE. Bogotá. Recuperado de: <https://comunidadesconpaz.files.wordpress.com/2020/02/declaracion-final-final-jeanpe.pdf>

Jurisdicción Especial para la Paz –JEP–. (2019). “Presentación: Balance 2018 y proyección 2019 Comisión Étnica”. Bogotá. Recuperado de: <https://www.jep.gov.co/SiteAssets/Paginas/Transparencia/Balance2018-Proyeccion-2019-JEP/8.%20Comisio%CC%81n%20E%CC%81tnica.pdf>

Organización Nacional Indígena de Colombia –ONIC–. (Julio 2017) “Informe General: Estrategia de consulta previa en el marco del *fast track*, con el fin de aunar esfuerzos para garantizar el derecho a la consulta previa, libre e informada a

través de la implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”.

Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional CINEP/PPP - CERAC. (2019). Séptimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2). Bogotá. Recuperado de: <https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/uploads/2020/09/Septimo-Informe-de-Verificacion-STCVI-22-Sept-2020.pdf>

Páginas web (Prensa y Comunicados)

El Tiempo. (2020) “Por petición de la Procuraduría, no habrá consultas previas virtuales”. 21 de abril de 2020. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/por-peticion-de-la-procuraduria-no-se-haran-consultas-previas-virtuales-487152>

Reuniones

Vargas, F. (24 de junio de 2020). Reunión de la ST- Puntos 1,2,3,4,5 y 6 con el enlace étnico de la Contraloría General de la República. (ST-Puntos 1,2,3,4,5 y 6, Clara Ramírez, Lina Asprilla y Catalina Montañez).

ANEXOS

ANEXOS GENERALES

Anexo 1: Siglas y Glosario

SIGLA	NOMBRE	DESCRIPCIÓN
A.F.	Acuerdo Final Para La Finalización Del Conflicto	Acuerdo Final firmado entre el Gobierno Nacional y las Farc-EP el 26 De noviembre de 2017 en el Teatro Colón de Bogotá Colombia.
ADR	Agencia de Desarrollo Rural	Entidad, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, responsable de gestionar, promover y financiar el desarrollo agropecuario y rural para la transformación del campo y adelantar programas con impacto regional.
AETCR	Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación	Se refiere a los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación cuya figura jurídica expiró el 15 de agosto de 2019. Según anuncios del Gobierno, estos se transformarán en centros poblados, o extensiones de corregimientos. Siguen operando bajo la administración de la ARN, según lo estipulado en el Decreto 1629 del 9 de septiembre de 2019.
ANT	Agencia Nacional de Tierras	Agencia Especializada creada por Decreto-ley 2363 de 2015 para ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural. Reemplaza parte de las funciones del Incoder.
ARN	Agencia para la Reincorporación y la Normalización	Entidad que modifica mediante el Decreto-ley 897 de 2017, la denominación de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas. Ésta, tiene como objeto gestionar, implementar, coordinar y evaluar, de forma articulada con las instancias competentes, la política, los planes, programas y proyectos de Reincorporación y normalización de los integrantes de las FARC-EP.
ART	Agencia de Renovación del Territorio	Agencia Especializada creada por Decreto-ley 2366 de 2015 para coordinar la intervención de las entidades nacionales y territoriales en las zonas rurales afectadas por el conflicto priorizadas por el Gobierno Nacional.

CDDHHPI	Comisión de Derechos Humanos de Pueblos Indígenas	Creada por el Decreto 1396 de 1996 y adscrita al Ministerio del Interior, con el objetivo de velar por la protección y promoción de los derechos humanos de los pueblos indígenas y de los miembros de dichos pueblos, y especialmente de sus derechos a la vida, a la integridad personal y a la libertad.
CEP	Comisión Étnica de Paz	Comisión conformada por autoridades de Pueblos Indígenas y Afrodescendientes en el marco del proceso de negociación del Acuerdo de Paz “para salvaguardar los derechos territoriales y colectivos de las poblaciones étnicas”(CEP, 2016, p. 1).
CEPDIPO	Centro de Pensamiento y Diálogo Político	Centro de Pensamiento creado en virtud del numeral 3.2.2.2 del Acuerdo Final.
CERAC	Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos	Centro de investigación privado e independiente, especializado en la generación de recursos para la investigación sobre violencia armada, y el análisis de conflictos armados.
CEV	Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad	Instancia creada de conformidad con el A.F. (5.1.1.1) que hace parte del SIVJNRNR acordado para satisfacer los derechos de las víctimas, terminar el conflicto y alcanzar la paz. La Comisión deberá contribuir al esclarecimiento de lo ocurrido y ofrecer una explicación amplia de la complejidad del conflicto, de tal forma que se promueva un entendimiento compartido en la sociedad. Promover y contribuir al reconocimiento de las víctimas como ciudadanos y ciudadanas que vieron sus derechos vulnerados y como sujetos políticos de importancia para la transformación del país.
CGR	Contraloría General de la República	Máximo órgano de control fiscal del Estado. Tiene la misión de procurar el buen uso de los recursos y bienes públicos y contribuir a la modernización del Estado, mediante acciones de mejoramiento continuo en las distintas entidades públicas.

CM	Catastro Multipropósito	Herramienta que ayudará a las entidades territoriales para diseñar políticas públicas en pro de la equidad; permitirá la titulación y formalización de predios rurales y urbanos; fortalecerá las finanzas de las regiones y unificará en un solo sistema la información de las entidades que participan del proceso de actualización y legalización de tierras.
CMES	Consejos Municipales de Evaluación y Seguimiento	Instancia territorial de coordinación y gestión creada en el Decreto 362 de 2018 “encargada de realizar el seguimiento y la evaluación de la ejecución y cumplimiento de los planes comunitarios y planes municipales de sustitución y desarrollo alternativo -PISDA- y los Planes de Atención Inmediata -PAI-, y presentar informes a las Asambleas Comunitarias, a las Comisiones Municipales de Planeación Participativa y al Consejo Asesor Territorial. Están conformados por delegados de las Asambleas comunitarias, delegados de las autoridades nacionales, departamentales y municipales, y delegados de las FARC-EP reincorporados o en proceso de reincorporación a la vida civil” (Art. 2.2.5.2.5. Decreto 362 de 2018).
CMPP	Comisiones Municipales de Planeación Participativa	Instancia territorial de coordinación y gestión creada en el Decreto 362 de 2018. Esta, es la instancia de coordinación entre las Asambleas Comunitarias y el PNIS, para la construcción de los PISDA (Art. 2.2.5.2.3, Decreto 362 de 2018).
CND	Comisión Nacional de Diálogo con el Pueblo Rrom	Creado por el artículo 10 del Decreto 2957 de 2010 que adopta un marco normativo para la protección integral del grupo étnico Rrom o Gitano. El objetivo es garantizar el relacionamiento e interlocución de los compromisos adquiridos por las instituciones, de acuerdo a sus derechos individuales y colectivos mediante acciones afirmativas
CNGS	Comisión Nacional de Garantías de Seguridad	Comisión que, conforme al Acuerdo Final (3.4.3), tiene como objeto el diseño y seguimiento de la política pública y criminal en materia de desmantelamiento de cualquier organización o conductas de que trata el citado Acuerdo que amenacen la implementación de este y la construcción de la paz

CNOA	Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas	“Es una convergencia a nivel nacional, en la que confluyen más de 278 organizaciones de primer y segundo nivel, redes y articulaciones” (CNOA, sf).
CNPRC	Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia	Órgano consultivo reconfigurado por el presidente de la República mediante el decreto ley No. 885., que tiene por objetivo contribuir al logro y mantenimiento de la paz, la reconciliación, la tolerancia, la convivencia y la no estigmatización.
CNR	Consejo Nacional de Reincorporación	Instancia dispuesta en el A.F. (3.2.2.3) y creada mediante el Decreto 2027 de 2016. Está integrado por dos miembros del Gobierno y dos miembros de las FARC y tiene la función de definir las actividades, establecer el cronograma y adelantar el seguimiento del proceso de reincorporación.
CONPA	Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano	“Constituido en el año 2015, es un espacio propio de organizaciones negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, con reconocimiento en Colombia” (CONPA, s.f). Surge en el marco de las negociaciones de paz de La Habana.
CPEC	Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación	Entidad encargada de articular y coordinar interinstitucionalmente las directrices que permitan la implementación del A.F.
CRIC	Consejo Regional Indígena del Cauca	“Asociación de autoridades indígenas a la cual pertenece el 90% de los cabildos y comunidades indígenas del departamento del Cauca. Fue fundado en Toribío el 24 de febrero de 1971”(CRIC, sf).
CSIVI	Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación del A.F.	Instancia conjunta entre gobierno y FARC, creada mediante el Decreto 1995 de 2016 en cumplimiento del A.F. (6.1.6), que da seguimiento a los componentes del Acuerdo y verifica su cumplimiento; proponer normas, impulsa y da seguimiento a la adaptación de los proyectos de decretos, leyes o actos legislativos que sean necesarios para implementar el Acuerdo Final
CSIVI-FARC	Componente de la comisión de seguimiento y verificación del acuerdo de paz de las FARC	Componente de la comisión de seguimiento y verificación del acuerdo de paz de la FARC. Tiene como objetivo velar por los intereses de los excombatientes del grupo guerrillero FARC-EP disuelto producto de las negociaciones con el gobierno.

CTEP	Circunscripciones Territoriales Especiales de Paz	Parte de uno de los compromisos contemplados en el A.F. (2.3.7). Se trata de la creación de 16 nuevas circunscripciones en la Cámara de representantes durante dos periodos (2018 y 2022) en aquellas zonas más golpeadas por el conflicto armado.
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística	Departamento encargado de planear, implementar y evaluar procesos rigurosos de producción y comunicación de información estadística a nivel nacional, que cumplan con estándares internacionales (DANE,s.f.)
DAPRE	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República	El DAPRE tiene por objeto “asistir al Presidente de la República en su calidad de Jefe de Gobierno, Jefe de Estado y Suprema Autoridad Administrativa en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y prestarle el apoyo administrativo necesario para dicho fin” (Decreto 3443 de 2010).
DDHH	Derechos Humanos	Son condiciones instrumentales que le permiten a la persona su realización inherente a todos los seres humanos, sin distinción alguna de raza, sexo, nacionalidad, origen étnico, lengua, religión o cualquier otra condición. En consecuencia, subsume aquellas libertades, facultades, instituciones o reivindicaciones relativas a bienes primarios o básicos que incluyen a toda persona, por el simple hecho de su condición humana, para la garantía de una vida digna. Entre los derechos humanos se incluyen el derecho a la vida y a la libertad; a no estar sometido ni a esclavitud ni a torturas; a la libertad de opinión y de expresión; a la educación y al trabajo, entre otros muchos. Estos derechos corresponden a todas las personas, sin discriminación alguna.
DNP	Departamento Nacional de Planeación	Centro de pensamiento del Gobierno Nacional que coordina, articula y apoya la planificación de corto, mediano y largo plazo del país, y orienta el ciclo de las políticas públicas y la priorización de los recursos de inversión.

DRGI	Dirección de Registro y Gestión de Información	Dirección encargada de (i) proponer los lineamientos para la administración, operación y funcionamiento del Registro Único de Víctimas (RUV), mediante el diseño de los procedimientos requeridos para analizar, valorar y decidir sobre las solicitudes de inscripción al registro y de (ii) propender por la integridad e interoperatividad de los sistemas de información de las diferentes entidades que la conforman, con el objetivo de disponer de insumos que permitan realizar análisis y proponer ajustes en la implementación de la política de asistencia, atención y reparación integral a víctimas.
ECFC	Economía Campesina, Familiar y Comunitaria	Sistema de producción, transformación, distribución, comercialización y consumo de bienes y servicios; organizado y gestionado por los hombres, mujeres, familias, y comunidades (campesinas, indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras) que conviven en los territorios rurales del país. Este sistema incluye las distintas formas organizativas y los diferentes medios de vida que emplean las familias y comunidades rurales para satisfacer sus necesidades, generar ingresos, y construir territorios; e involucra actividades sociales, culturales, ambientales, políticas y económicas.
ELN	Ejército de Liberación Nacional	Guerrilla actualmente en armas fundada en Simacota – Santander en 1964.
ENCP	Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades Afro, Raizales y Palenqueras	Creado y regulado por el Decreto 1372 de 2018. El ENCP es un espacio de diálogo y concertación con el Gobierno Nacional para adelantar las diferentes etapas de la consulta previa de las medidas administrativas y legislativas de carácter general que afectan a las comunidades NARP directamente.
ERM	Educación en el Riesgo de Minas	“Procesos dirigidos a la población civil, encaminados a reducir el riesgo de daños provocados por Minas Antipersonal (MAP), Municiones sin Explotar (MUSE) y/o Artefactos Explosivos Improvisados (AEI), mediante la sensibilización y el fomento de una cultura de comportamientos seguros” (Acción Contra Minas, 2012).

ETCR	Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación	Espacios creados de conformidad a lo decidido por la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación en su comunicado conjunto 19, que tienen como objeto capacitar a los integrantes de las FARC-EP para su reincorporación a la vida civil, preparar proyectos productivos y atender las necesidades de formación técnica de las comunidades aledañas, en un modelo reincorporación comunitaria, de conformidad con el Decreto 1274 de 2017 y el Decreto 2026 de 2017.
FARC	Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común	Partido político colombiano fundado el 1 de septiembre de 2017 por exguerrilleros de las FARC-EP.
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia / Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común	Guerrilla de orientación comunista, fundada en 1964, firmante del acuerdo de paz del Teatro Colón de 2016. Ahora como partido político legal, mantiene las mismas siglas.
HRU	Hoja de Ruta Única	Instrumento de la política de estabilización, que pretende articular para los 170 municipios los PATR, Planes Nacionales Sectoriales (PNS), Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC), Plan Marco de Implementación (PMI), planes territoriales y planes de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII) creadas por la Ley 1941 de 2018, estos últimos cuando exista coincidencia territorial y temporal.
IEANPE	Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos	Instancia que, de conformidad con el Acuerdo Final (6.2), tiene la función de actuar como órgano consultor, representante e interlocutor ante la CSIVI en todos los aspectos relacionados con la interpretación, implementación y seguimiento del Acuerdo Final, desde la perspectiva étnica, especialmente lo contenido en el capítulo étnico.
IENAPE	Instancia Especial de Alto Nivel de Pueblos Étnicos	El A.F. (6.2.) creó esta Instancia para que actúe como consultora, representante e interlocutora de primer orden de la CSIVI.

IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi	Entidad encargada de producir el mapa oficial y la cartografía básica de Colombia; elaborar el catastro nacional de la propiedad inmueble; realizar el inventario de las características de los suelos; adelantar investigaciones geográficas como apoyo al desarrollo territorial; capacitar y formar profesionales en tecnologías de información geográfica y coordinar la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales.
JEI	Jurisdicción Especial Indígena	La jurisdicción especial indígena es la facultad que tienen las autoridades de los pueblos indígenas para resolver conflictos al interior de sus colectividades de acuerdo con sus propios procedimientos, usos y costumbres (Art. 246 de la Constitución de 1991).
JEP	Jurisdicción Especial para la Paz	Modelo de justicia transicional creado por el A.F. (5.1.2) que hace parte del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR). La JEP cumplirá con el deber o de investigar, esclarecer, perseguir, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH) que tuvieron lugar en el contexto y en razón del conflicto armado.
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Entidad encargada de formular las políticas para el desarrollo del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural. Orientar y dirigir la formulación de los planes, programas y proyectos que requiere el desarrollo del sector.
MAP	Mina Antipersonal	Toda mina concebida para que explote por la presencia, la proximidad o el contacto de una persona, y que en caso de explotar tenga la potencialidad de incapacitar, herir y/o matar a una o más personas. Las minas diseñadas para detonar por la presencia, la proximidad o el contacto de un vehículo, y no de una persona que estén provistas de un dispositivo anti manipulación, no son consideradas minas antipersonales por estar así equipadas.

MEC	Mecanismo Especial de Consulta	[1] [2] Mecanismo creado en el Capítulo Étnico (6.2.3.) para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial 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.
MINTIC	Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones	El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, según la Ley 1341 o Ley de TIC, es la entidad que se encarga de diseñar, adoptar y promover las políticas, planes, programas y proyectos del sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Dentro de sus funciones está incrementar y facilitar el acceso de todos los habitantes del territorio nacional a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y a sus beneficios.
MME	Ministerio de Minas y Energía	El Ministerio de Minas y Energía tiene la misión de formular y adoptar políticas dirigidas al aprovechamiento sostenible de los recursos mineros y energéticos para contribuir al desarrollo económico y social del país.
MPC	Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas	La Mesa Permanente de Concertación de los Pueblos y Organizaciones Indígenas tiene por objeto concertar entre éstos y el Estado todas las decisiones administrativas y legislativas susceptibles de afectarlos, evaluar la ejecución de la política indígenas del Estado y hacer seguimiento al cumplimiento de los acuerdos (Decreto 1397 de 1996, art.11)
MT	Ministerio de Transporte	El Ministerio de Transporte, como lo establece el Decreto 087 de 2011, es el organismo del Gobierno Nacional encargado de formular y adoptar las políticas, planes, programas, proyectos y regulación económica del transporte, el tránsito y la infraestructura, en los modos carretero, marítimo, fluvial, férreo y aéreo del país.

MUSE	Municiones sin Explotar	“artefactos explosivos que hayan sido cebados, provistos de espoleta, armados o preparados de otro modo para su uso, y utilizados. Pueden haber sido disparados, dejados caer, depositados, lanzados, emplazados o proyectados, y habrían debido hacer explosión, pero no lo hicieron, ya sea por mal funcionamiento, diseño u otras causas” (Descontamina Colombia, 2020)
MVTC	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio tiene la misión de mejorar la calidad de vida de la ciudadanía, promoviendo el desarrollo territorial y urbano planificado del país y disminuyendo el déficit en vivienda urbana, agua potable y saneamiento básico, mediante la financiación, y el desarrollo de la política pública, programas y proyectos correspondientes, con servicios de calidad y recurso humano comprometido.
NAR	Nueva Área de Reincorporación	Zonas a las que excombatientes de las FARC y sus familias han migrado después de abandonar los ETCR y en donde adelantan procesos de reincorporación colectiva
NARP	Comunidades Negras, Afro, Raizales y Palenqueras	“conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, las cuales revelan y conservan la conciencia e identidad que las distinguen de otros grupos étnicos” (Minjusticia, 2020).
NN.UU/ONU	Naciones Unidas	Organización internacional fundada en 1945 tras la Segunda Guerra Mundial por 51 países que se comprometieron a mantener la paz y la seguridad internacional.
NNA	Niños, Niñas y Adolescentes	Son reconocidos como sujetos titulares de derechos tanto en la Convención Internacional de los Derechos del Niño, como la Constitución Política Colombiana y la Ley 1098 de 2006 (Código de Infancia y Adolescencia)
OACP	Oficina del Alto Comisionado para la Paz	Instancia creada mediante el Decreto 2107 de 1994, encargada de asesorar al presidente de la República en torno a la estructuración y desarrollo de la política de paz, la formalización de diálogos y celebración de acuerdos de paz, la participación de diversos sectores de la sociedad en los procesos de paz, entre otros.

OIM	Organización Internacional para las Migraciones	Organización internacional establecida en 1951. Opera en Colombia desde 1956.
OIT	Organización Internacional del Trabajo	Organismo de las Naciones Unidas fundada en 1919 que se ocupa de los asuntos relativos al trabajo, y las relaciones laborales. Es la única agencia de la ONU tripartita pues reúne a gobiernos, empleadores y trabajadores.
ONIC	Organización Nacional Indígena	Autoridad de gobierno, justicia, legislación y representación de los pueblos indígenas de Colombia, conformada por un Congreso Nacional, una Asamblea de Autoridades y un Parlamento Indígena.
PAO	Plan de Acción Oportuna	Plan para prevenir y proteger a los defensores de derechos humanos y líderes sociales, creado en noviembre de 2018. La función de este organismo será articular los programas de protección y recursos de las entidades del Gobierno que tengan que ver con la defensa de los líderes.
PATR	Planes de Acción para la Transformación Regional	Instrumento de planeación e implementación de desarrollo regional en las zonas PDET. Tiene una vigencia de 10 años y podrá ser actualizado a los 5 años.
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial	Mecanismo de largo plazo cuya definición e implementación son un compromiso específico del A.F. (1.1.2) para lograr la transformación estructural del campo
PECTR	Pacto Étnico Comunitario para la Transformación Regional	Instrumento que permite integrar la situación del territorio con la visión y las iniciativas de cada pueblo étnico.
PEII	Planes Estratégicos de Intervención Integral	“instrumentos de acción unificada, interagencial, coordinada, sostenida e integral del Estado” (Art. 2.6.1.1.1, Decreto 2278 de 2019) a implementar en las Zonas Estratégicas de Intervención Integral. Los PEII estarán integrados por: Plan de aceleración de PDET; Plan de medidas reforzadas de protección a la población; Plan de fortalecimiento del Estado social de derecho (Art. 2.6.1.2.2).

PERS	Planes de Energía Rural Sostenible	Son aquellos planes que, a partir de un análisis de los elementos regionales relevantes en materia de emprendimiento, productividad y energización rural, permiten identificar, formular y estructurar lineamientos y estrategias de desarrollo energético rural así como un banco inicial de proyectos integrales y sostenibles de suministro y aprovechamiento de energía para un período mínimo 15 años, en el que su objeto, además de proveer el servicio, es apoyar el crecimiento y el desarrollo de las comunidades rurales de las regiones objetivo.
PGN	Presupuesto General de la Nación	Instrumento de asignación de recursos financieros para el cumplimiento de las políticas y los objetivos estatales. Es el instrumento de manejo financiero más importante de la política fiscal, donde se programa y registra el gasto público y su forma de financiación (Aspectos generales del proceso presupuestal colombiano, pág.21).
PIDAR	Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural	Instrumento de gestión para el desarrollo agropecuario y rural de los territorios del país, mediante el cual se determinan objetivos, metas, prioridades y estrategias del departamento y sus subregiones para los próximos 20 años, como producto del trabajo consensuado con los actores en el territorio.
PIRC	Planes Integrales de Reparación Colectiva	Conjunto de acciones que en concertación con el Sujeto de Reparación Colectiva y de acuerdo con el alcance administrativo del Programa, contribuyen a la reparación integral en las medidas de restitución, rehabilitación, satisfacción, garantías de no repetición e indemnización en los componente social, político y económico (UARIV, 2018).
PISDA	Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo	Planes contemplados en el A.F. (4.1.3.5), que se crean mediante un proceso de planeación participativo. Debe tener como resultado la formulación e implementación de los planes integrales de sustitución de manera que se alcance una transformación estructural del territorio

PMI	Plan Marco de Implementación	Plan Marco que, en concordancia con el Acuerdo Final (6.1.1), contiene el conjunto de propósitos y objetivos, metas y prioridades e indicadores, las recomendaciones de política y medidas necesarias para la implementación del Acuerdo Final, así como su priorización y secuencia -cronograma- e instituciones responsables. El Plan Marco contendrá las distintas fuentes de financiación y las instituciones responsables de la implementación según corresponda.
PNADHD	Plan Nacional de Acción en DD. HH. y DIH	Plan destinado a garantizar la promoción, protección y goce efectivo de los derechos humanos, el fortalecimiento de las instituciones encargadas de trabajar temas relacionados con los derechos humanos a través de estrategias que impulsen y desarrollen las diferentes políticas públicas existentes y necesarias en esta materia, así como el cumplimiento de los diferentes instrumentos internacionales ratificados por Colombia y las recomendaciones del sistema internacional de los derechos humanos.
PNCR	Plan Nacional de Conectividad Rural	Herramienta para promover las condiciones de acceso a Internet, mediante el despliegue de infraestructura que garantice la disponibilidad de redes de transporte requeridas para soportar las necesidades del segmento portador en la totalidad de cabeceras municipales del país, y la oferta de acceso público al servicio en centros poblados rurales; como contribución al mejoramiento de la calidad de vida, el desarrollo, y la prosperidad social.
PND	Plan Nacional de Desarrollo	Instrumento formal y legal que provee los lineamientos estratégicos de las políticas públicas formuladas por el presidente de la República para su Gobierno.
PNER	Plan Nacional de Electrificación Rural	Conjunto de mecanismos para la administración, operación y mantenimiento de soluciones energéticas en el Sistema Interconectado Nacional, así como en las Zonas No Interconectadas.

PNIS	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos	Mecanismo de largo plazo cuya implementación es un compromiso específico del A.F. (4.1.1) para generar condiciones materiales e inmateriales de bienestar y buen vivir para las poblaciones afectadas por cultivos de uso ilícito, en particular, para las comunidades campesinas en situación de pobreza que en la actualidad derivan su subsistencia de esos cultivos. (Decreto-Ley 896 de 2017).
PNPCEFC	Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria	Conjunto de disposiciones, procedimientos y políticas que tienen por objetivo general promover la inserción de la ECFC en cadenas de valor locales, regionales y nacionales a través del aprovechamiento de esquemas alternativos de comercialización y la resolución de las asimetrías de información.
PNRRI	Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral	Contemplados en el 1.3. del Acuerdo Final, son aquellos planes que buscan la superación de la pobreza y la desigualdad para alcanzar el bienestar de la población rural, y, asimismo, la integración y el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad.
PNVIR	Plan Nacional de Vías para la Integración Regional	Herramienta orientadora que permite conectar los territorios a través de la red vial regional, la cual incluye las vías secundarias y terciarias, la red fluvial y transporte aéreo, pues las mismas conectan las zonas más alejadas y marginadas del país permitiendo mejorar las condiciones de la agricultura, el trabajo de las familias y comunidades campesinas incluidas en los Planes Nacionales a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Rural y demás planes que propendan a integrar el campo con los centros urbanos.
RRI	Reforma Rural Integral	Entidad de derecho público, creada por el decreto 1088 de 1993 y encargada de fomentar y coordinar con las autoridades locales, regionales y nacionales, la ejecución de proyectos en salud, educación y vivienda.
RTDAF	Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente	Instrumento creado por la Ley 1448 de 2011 en el cual se recopila toda la información física y jurídica sobre los predios que fueron abandonados o despojados a las víctimas del conflicto. El registro también incluye los datos de las personas solicitantes de la restitución, su núcleo familiar y el contexto de abandono o despojo.

SAT	Sistema de Alertas Tempranas	Era el sistema creado por la defensoría del pueblo para monitorear y advertir sobre las situaciones de riesgo de la población civil por los efectos del conflicto armado interno. Fue modificado por el Decreto 2124 de 2017.
SEIP	Sistema de Educación Indígena Propio	Es el conjunto de derechos, normas, instituciones, procedimientos y acciones que garantizan el derecho fundamental a la educación indígena propia e intercultural, el cual se desarrolla a través de los componentes Político-Organizativo, Pedagógico, y Administrativo y de Gestión, los cuales serán regulados por las correspondientes normas.
SIPO	Sistema Integrado de Información para el Posconflicto	Sistema de información dispuesto en el A.F. (6.1.5) que contribuir a la transparencia, facilitar el seguimiento y verificación del Plan Marco para la implementación y de los recursos invertidos en la implementación.
SIM	Sistema de Información Misional	Sistema de la CEV que registra la información relevante para el cumplimiento del mandato de la Comisión.
SIMCI	Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos	Proyecto coordinado por UNODC desde el 2000 para monitorear la cobertura de cultivos de uso ilícito en el país.
SIRECI	Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes	Sistema creado por la Contraloría General de la República, donde las entidades públicas que manejan o administran recursos del Sistema General de Regalías, reportan periódicamente el diligenciamiento de los recursos
SISEP	Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política	Creado con relación al A.F., el decreto 895 de 2017 define un conjunto de normas, programas, proyectos, planes, comités, entidades públicas nacionales y territoriales para garantizar la seguridad y protección de sujetos individuales y colectivos

SISPI	Sistema Indígena de Salud Propia e Intercultural	Es el conjunto de políticas, normas, principios, recursos, instituciones y procedimientos que se sustentan a partir de una concepción de vida colectiva, donde la sabiduría ancestral es fundamental para orientar dicho Sistema, en armonía con la madre tierra y según la cosmovisión de cada pueblo. El SISPI se articula, coordina y complementa con el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), y es un compromiso del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (Anexo IV.C-1.1 de la Ley 1450 de 2011), donde se establece que el Ministerio de Salud y Protección Social concertará con las autoridades y organizaciones indígenas la estructuración, desarrollo e implementación de un sistema de salud.
SIVJRNR	Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición	Conjunto de mecanismos para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición estipulados en el A.F.
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas	Sistema constituido por la Ley de Víctimas, compuesto por varias entidades gubernamentales responsables de ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones específicas, que tiendan a la atención y reparación integral de las víctimas.
SRCE	Sujetos de Reparación Colectiva Étnicos	Son Sujetos de Reparación Colectiva Étnicos las comunidades y pueblos, organizaciones y movimientos sociales pertenecientes a grupos étnicos que sufrieron daños colectivos, es decir, transformaciones a sus elementos característicos como colectivo debido a vulneraciones graves y manifiestas a los Derechos Humanos y violaciones a los Derechos Colectivos en el contexto del conflicto armado.

SRVR	Sala de Reconocimiento, Verdad, Responsabilidad y Determinación de los Hechos y Conductas	Esta es una de las Salas que conforman la JEP. En esta será remitido el reconocimiento de verdad y responsabilidad por la realización de las conductas podrá hacerse de manera individual o colectiva, de forma oral o escrita. Además, tiene el mandato de decidir en torno a la relación directa o indirecta con el conflicto armado interno o con ocasión de este, de las conductas y hechos atribuibles a personas. Recibirá informes por parte de la Fiscalía General de la Nación, organizaciones de la sociedad civil y fuentes judiciales o administrativas, sobre conductas ocurridas en el marco del conflicto.
ST	Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación	Secretaría Técnica que integra el Componente Internacional de Verificación contemplado en el A.F. (6.3). Está integrada por el Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos -CERAC- y el Centro de Investigación y Educación Popular -CINEP-.
UARIV	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas	Unidad que responde por la atención y reparación integral de la población víctima del conflicto armado, coordinando políticas encaminadas a satisfacer los derechos de verdad, justicia y reparación. También implementa estrategias para el restablecimiento social y económico, entre ellas el impulso al retorno.
UBPD	Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas	Unidad establecida en el A.F. (5.1.1.2) que hace parte del SIVJNR. Su objetivo es coordinar y contribuir a la implementación de las acciones humanitarias en el marco del Sistema encaminadas a la búsqueda y localización de personas dadas por desaparecidas que se encuentren con vida, y en los casos de fallecimiento, cuando sea posible, la identificación y entrega digna de los restos de las personas dadas por desaparecidas en el contexto y debido al conflicto armado.

UIA	Unidad de Investigación y Acusación	La Unidad de Investigación y Acusación es el órgano de la JEP encargado de las investigaciones y del ejercicio de la acción penal cuando los presuntos autores individuales o colectivos de graves violaciones a los derechos humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario no reconocen verdad plena o responsabilidad. La Unidad es el órgano rector de la JEP en materia de policía judicial y colabora permanentemente en la documentación y juzgamiento de crímenes atroces que llevan a cabo las diferentes Salas y Secciones del Tribunal para la Paz.
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito	Agencia de las Naciones Unidas que tiene por objetivo luchar contra las drogas y el crimen organizado transnacional.
UNP	Unidad Nacional de Protección	Entidad adscrita al Ministerio del Interior encargada de articular, coordinar y ejecutar medidas de protección y apoyo a la prevención de posibles amenazas o agresiones a personas, colectivos, grupos y comunidades.
URT	Unidad de Restitución de Tierras	Unidad creada por la Ley 448 de 2011 que sirve de órgano administrativo del Gobierno Nacional para la restitución de tierras de los despojados. La Unidad llevará, a nombre de las víctimas, las solicitudes o demandas de restitución ante los Jueces y/o Magistrados de Restitución de Tierras y, en el caso que no sea posible la restitución, y previa orden judicial, compensará a la víctima y a los terceros de buena fe exenta de culpa.
ZEII	Zonas Estratégicas de Intervención Integral	Según el Decreto 2278 de 2019 son aquellos territorios en los que se ha activado un Plan Especial de Intervención Integral -PEII-, por parte del Consejo de Seguridad Nacional.
ZVNT	Zonas Veredales de Normalización Transitoria	Zonas creadas en el marco del A.F. con el objetivo de garantizar el cese el fuego y de hostilidades de manera definitiva y la dejación de armas.

ANEXOS PUNTO 5: VÍCTIMAS

Anexo 1. Avances en procesos de rehabilitación psicosocial con pueblos y comunidades étnicas.

SRCE	DETALLES DE LA ATENCIÓN	COLABORADORES
Sujeto de Reparación Colectiva La Gaitana, Comunidad Indígena del pueblo Nasa, departamento de Caquetá	69 personas atendidas durante las vigencias 2018 y 2019 En particular Blumont acompañó la construcción de la Casa de Pensamiento “Yat Walá”, concebida como un “espacio comunitario y espiritual que permite la recuperación de sus usos y costumbres”, y alrededor de la cual se generó un espacio psicosocial (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2020, p. 159).	Con el apoyo de Blumont.
Sujeto de Reparación Colectiva Honduras, Comunidad Emberá, departamento de Caquetá	El acompañamiento de Blumont se ha enfocado en crear y desarrollar escenarios interculturales para la recuperación de usos y tradiciones en torno a la lengua y otras manifestaciones culturales del pueblo Emberá Chamí. El PIRC fue protocolizado en 2018, y se definieron 3 actividades relacionadas con la rehabilitación: apoyo a revitalización de prácticas culturales en salud, minga de limpieza y armonización espiritual y escenarios que permitan afrontar y tramitar el duelo en comunidad. 177 personas fueron atendidas durante las vigencias 2018 y 2019.	Con el apoyo de Blumont.
Sujeto de Reparación Colectiva Comité de Víctimas del 2 de mayo de Bojayá	Para mejorar las condiciones de atención en salud física y psicosocial de las víctimas de Bojayá, “se transfirieron recursos al ESE Hospital Local Ismael Roldan Valencia de Quibdó, como parte de la medida de	

	<p>rehabilitación a 520 personas víctimas residentes en Bellavista (Bojayá) y Quibdó” (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2020, p. 161).</p> <p>560 personas atendidas durante las vigencias 2018 y 2019.</p>	
<p>Sujeto de Reparación Colectiva Consejo Comunitario Los Cardonales, corregimiento de Guacoche, municipio de Valledupar, Cesar</p>	<p>1.700 personas atendidas. La Gobernación del Cesar, a través de la Secretaría de Salud Departamental, formuló un proyecto con recursos de regalías, el cual contó con el acompañamiento técnico del Ministerio de Salud y Protección Social.</p> <p>La implementación del módulo étnico para este caso duró 14 meses (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2020, p. 158), a través de 3 fases en las que se atendió a 12 grupos poblacionales diferentes y se realizaron eventos colectivos en torno a la luz, la memoria y la afrocolombianidad.</p>	<p>Gobernación del Cesar, a través de la Secretaría de Salud Departamental</p>

Fuente: (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2020, pp. 157-162).