INFORME DE SEGUIMIENTO, IMPULSO Y VERIFICACIÓN A LA IMPLEMENTACIÓN DEL CAPÍTULO ÉTNICO DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA

- DICIEMBRE DE 2021 -

IEANPE

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

Informe de seguimiento, impulso y verificación a la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera

Delegadas/os Voceras/os IEANPE
María del Rosario Mina
Asdrúbal Plaza Calvo
Luz Mery Panche Chocué
Rodrigo Castillo Rodallega
Rodolfo Adán Vega Luque
Ariel Antonio Quinto Murillo
Abid Manuel Romaña Mena
Giovani Yule

Equipo Asesor IEANPE
Karen Eloisa Clavijo Hurtado
Jorge Andrés Forero González
Javier Alberto Betancourt Betancourt
Yacila Bondo
Aiden José salgado Cassiani
Karen Johanna Tafur Pérez
Angie Lorieth Melo Macias
Secretario Técnico: Armando Wouriyu Valbuena
Coordinador: Helmer Quiñones Mendoza

Corrección de estilo
Claudia Marcela Chaves
Verónica Barreto

Diseño y diagramación
Fundación Antípoda
Germán Rojas Rico

Agradecemos a Volver Juntas a la Raíz por sus aportes a la realización de este trabajo

Organización Nacional Indígena de Colombia -ONIC
Calle 12b 4-38
Tel. 6012842168
www.onic.org.co

Contenido

Lista de siglas y acrónimos 11

Presentación 15

1. Balance de la implementación de las salvaguardas sustanciales del Capítulo Étnico y del Acuerdo Final de Paz 17

1.1 Salvaguarda: enfoque transversal étnico, de género, mujer, familia y generación 19
1.1.1 Aspecto preliminar: el enfoque de género y el enfoque de género, mujer, familia y generación 20
1.1.2 Balance por punto (2017-2021) 22
1.1.2.1 Reforma Rural Integral 22
1.1.2.1.1 El enfoque transversal étnico, de género, mujer, familia y generación en el acceso y uso de tierras y territorios 22
1.1.2.1.2 El enfoque transversal étnico, de género, mujer, familia y generación en los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial 23
1.1.2.1.3 El enfoque transversal étnico, de género, mujer, familia y generación en los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral 24
1.1.2.1.4 El enfoque transversal étnico, de género, mujer, familia y generación en otros mecanismos para la Reforma Rural Integral 25
1.1.2.2 Participación Política 28
1.1.2.3 Reincorporación integral 31
1.1.2.4 Sustitución integral de cultivos de uso ilícito 33
1.1.2.5 Sistema integral de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición para las víctimas 34
1.1.2.6 Seguimiento, verificación y monitoreo de la implementación 37
1.1.3 Hallazgos y conclusiones 38
1.1.3.1 Vacío y desconexión en la concepción de la salvaguarda 38
1.1.3.2 Debilidad administrativa 39
1.1.3.3 Debilidad presupuestal 40
1.1.3.4 Debilidad en la implementación y el seguimiento 40
1.1.3.4.1 Información cuantitativa desvinculada del enfoque o poco pertinente 40
1.1.3.4.2 Información carente de análisis crítico, reflexivo y propositivo 41
1.1.3.4.3 Información consignada de manera desarticulada de los instrumentos y los escenarios creados para la representación, la interlocución y la consulta de la implementación del Capítulo Étnico y sus salvaguardas 41

1.1.3.4.4 Información fragmentada sobre las mujeres, las familias, las generaciones y las diversidades de género de los Pueblos Étnicos 42
1.2 Derecho a la objeción cultural 42
1.2.1 Antecedentes 42
1.2.1.1 Asamblea Constituyente 42
1.2.1.2 Capítulo Étnico de Paz 43
1.2.2 La implementación del derecho a la objeción cultural 43
1.2.3 Propuesta para la implementación del derecho a la objeción cultural 44
1.2.3.1 Características 44
1.3 Derecho a la consulta y el consentimiento previo, libre e informado 45
1.3.1 Conceptualización 45
1.3.2 Principios y criterios que orientan la consulta y el consentimiento 46
1.3.3 Implementación de la consulta y el consentimiento previo, libre e informado en el Acuerdo de Paz 46
1.3.3.1 Consulta tránsito rápido o *fast track* 46
1.3.3.2 Efectos jurisprudenciales 48
1.3.3.3 Decisiones administrativas 48
1.3.3.4 Plan Marco de Implementación (PMI) 48
1.3.4 Balance de implementación de la consulta y el consentimiento 48
1.3.4.1 Respecto del punto 1: Reforma Rural Integral 49
1.3.4.1.1 A cargo de la Agencia Nacional de Tierras 49
1.3.4.1.2 A cargo del Ministerio del Interior 49
1.3.4.2 Respecto del punto 2: Participación 49
1.3.4.2.1 A cargo del Ministerio del Interior 49
1.3.4.3 Respecto del punto 3: Garantías de Seguridad 49
1.3.4.3.1 A cargo de la Defensoría del Pueblo 49
1.3.4.4 Respecto del punto 4: Problema de Drogas de Uso Ilícito 49
1.3.4.4.1 A cargo de la Presidencia de la República a través de la Dirección deAcción Integral contra las Minas Antipersona 49
1.3.4.4.2 A cargo de la Presidencia de la República a través de la Agencia de Renovación del Territorio y la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos 50
1.3.4.4.3 A cargo del Ministerio de Justicia y del Derecho y el Ministerio de Salud y Protección Social 50
1.3.4.4.4 A cargo del Ministerio de Salud y Protección Social 50
1.3.4.5 Respecto del punto 5: Víctimas del Conflicto 50
1.3.4.5.1 A cargo de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) 50
1.4 No detrimento de los derechos étnicos 50

2. Balance de la implementación del punto 1 del Acuerdo Final de Paz. Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral 52

2.1 Hallazgos de informes del Gobierno contrastados con otros informes de la implementación 55
2.1.1 Acceso y uso de la tierra. Punto 1.1.4 del Acuerdo de Paz: plan de adjudicación gratuita, subsidio integral, crédito especial de compra y acceso integral 55
2.1.1.1 Acceso a la tierra 55
2.1.2 Uso del suelo y gestión catastral 59
2.1.3 Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial 61
2.1.4 Planes nacionales de la reforma rural 64
2.2 Hallazgos de la IEANPE 67
2.3 Conclusiones 68

3. Balance de la implementación del punto 2 del Acuerdo Final de Paz. Participación Política: apertura democrática para construir la paz 70

3.1 Hallazgos y contrastes 71
3.1.1 Hallazgos generales sobre avance de la implementación del punto 2 71
3.1.2 Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en general y, en particular, para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del Acuerdo Final. Acceso a medios de comunicación 73
3.1.2.1 Con relación a la medida Estatuto de garantías para el ejercicio de la oposición política 74
3.1.2.2 Con relación a la medida Garantías de seguridad para el ejercicio de la política 75
3.1.2.3 Con relación a las medidas 3 y 4: Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política y Garantías de seguridad para líderes de organizaciones y movimientos sociales y defensores de derechos humanos 76
3.1.3 Mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa en los diferentes niveles y diversos temas 79
3.1.4 Medidas efectivas para promover una mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores, incluyendo la población más vulnerable, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad 85
3.1.5 Los compromisos étnicos del tercer informe de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación 90
3.2 Análisis y hallazgos de la IEANPE 92
3.3 Conclusiones 94

4. Balance de la implementación del punto 3 del Acuerdo Final de Paz. Fin del Conflicto 96

4.1 Acuerdos, hallazgos y contrastes 98
4.1.1 Salvaguardas sustanciales 98
4.1.2 Hallazgos frente a los informes de Gobierno 102
4.2 Hallazgos en otros informes de implementación del Capítulo Étnico 108
4.3 Conclusiones 110

5. Balance de la implementación del punto 4 del Acuerdo Final de Paz. Solución al Problema de las Drogas Ilícitas 113

5.1Hallazgos en relación con la información presentada por el Gobierno Nacional y otras instancias oficiales en la implementación de la Solución al Problema de Drogas Ilícitas y el Capítulo Étnico 115
5.1.1 La información no se puede contrastar y no existe un trazador presupuestal 116
5.1.2 No existe un componente étnico en el PNIS 117
5.1.3 No existe enfoque étnico en los programas de prevención de consumo y salud pública 118
5.1.4 No hay avances en el tratamiento penal diferenciado y desmantelamiento de redes criminales relacionadas con el narcotráfico 118
5.1.5 La implementación del punto 4 es la más rezagada el Acuerdo de Paz 119
5.2 Balance de los informes de avance de la implementación del Capítulo Étnico del Plan Marco de Implementación de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, de junio y diciembre de 2020 y julio de 2021 120
5.2.1 Inconsistencias sobre el proceso de desminado y concertación con las autoridades étnico- territoriales 121
5.2.2 Información contradictoria sobre los PNIS e inexistencia del enfoque étnico y de género mujer, familia y generación 122
5.2.3 No hay claridades sobre el tratamiento en áreas que traslapan con Parques Nacionales Naturales y territorios de los Pueblos Étnicos 123
5.2.4 No hay enfoque étnico en la salud pública frente al consumo de drogas catalogadas como ilícitas 124
5.2.5 Limitaciones al tratamiento penal diferenciado 124
5.2.6 Toma de decisiones unilaterales por parte del Gobierno Nacional sin concertación técnica o metodológica 125
5.3 Conclusiones 126

6. Balance de la implementación del punto 5 del Acuerdo Final de Paz. Avances sobre víctimas del conflicto en perspectiva del Capítulo Étnico (CEAP) 128

6.1 Incumplimiento del principio de centralidad de las víctimas con los Pueblos Étnicos 128
6.2 Aspectos étnicos del punto 5 129
6.3 Balance general de la implementación 131
6.3.1 Sistema de Verdad Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición 131
6.3.2 Reparación integral para la construcción de la paz 132
6.3.3 Compromisos para la promoción y el respeto y la garantía de los derechos humanos 133
6.4 Balance de la IEANPE del punto 5 en los informes del Gobierno Nacional sobre el Capítulo Étnico 134
6.5 Conclusiones 135

7. Balance del punto 6 del Acuerdo Final de Paz: Implementación, Verificación y Refrendación desde una Perspectiva Étnica 137

7.1 Hallazgos y contrastes 140
7.2 Conclusiones 145

8. Recomendaciones al Estado colombiano para la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo Final de Paz de 2016 147

8.1 Salvaguardas sustanciales 147
8.1.1 Enfoque de género, mujer, familia y generación 147
8.1.2 Objeción cultural, consulta previa y no detrimento de derechos 152
8.2 Reforma Rural Integral 153
8.3 Participación Política: apertura democrática para construir la paz 154
8.4 Fin del Conflicto 155
8.5 Solución al Problema de las Drogas Ilícitas 157
8.6 Acuerdo sobre las Víctimas 159
8.7 Implementación, Verificación y Refrendación 160

Anexos 161

Anexo 1. Salvaguardas sustanciales - consulta y consentimiento previo 161
Anexo 2. Punto 1. Reforma Rural Integral 164
Anexo 3. Subsidios materializados por año, familias beneficiadas, hectáreas correspondientes y recursos desembolsados 167
Anexo 4. Punto 2. Participación Política 168
Anexo 5. Punto 4. Solución al Problema de Drogas Ilícitas. Metas trazadoras, indicadores y fórmulas del Plan Marco de Implementación referente a la solución al problema de drogas ilícitas 171
Anexo 6. Cuestionarios allegados a la CPEC después de conocer su primer informe de junio de 2020 (no fue resuelto para los informes siguientes) 177
Anexo 7. Informe del estado actual del desminado en los territorios priorizados en el Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz de 2016 182

Referencias 183

Bibliografía consultada 191

Índice de tablas

Tabla 1. Preguntas sugerentes a propósito del ETEGMFG 26
Tabla 2. Decretos previstos por organizaciones étnicas para consulta previa 47
Tabla 3. Semaforización de las metas trazadoras de la RRI 54
Tabla 4. Distribución territorial de las hectáreas y predios ingresados al Fondo de Tierras 57
Tabla 5. Entidades responsables del subsidio integral de acceso a tierras 58
Tabla 6. Iniciativas en los pilares con enfoque étnico 63
Tabla 7. Estado de los Planes Sectoriales Nacionales 65
Tabla 8. Estructuración del pilar 2.1 74
Tabla 9. Estructuración del pilar 2.2 79
Tabla 10. Procesos de consulta previa en el marco del mecanismo *fast track* 81
Tabla 11. Estructuración del pilar 3 86
Tabla 12. Compromisos no incluidos en el PMI, pero contemplados en las salvaguardas del Capítulo Étnico 90
Tabla 13. Número de casos desagregados poblacionalmente en los que se identificó una organización criminal entre 2018 y 2020 106
Tabla 14. Riesgos, efectos y perspectivas de la implementación del capítulo étnico 109
Tabla 15. Familias Étnicas PNIS 117

Lista de siglas y acrónimos

ARN	Agencia para la Reincorporación y la Normalización
AEIA	Áreas de Especial Interés Ambiental
ART	Agencia de Renovación del Territorio
CDDHHPI	Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CENPAZ	Coordinación Étnica Nacional de Paz
CEPDIPO	Centro de Pensamiento y Diálogo Político
CERAC	Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos
CERD	Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial
CERREM	Comité de Evaluación de Riesgos y Recomendaciones de Medidas
CEV	Comisión de la Verdad
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CINEP/PPP	Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz
CIPI	Comisión Intersectorial para la Primera Infancia
CNCA	Comisión Nacional de Crédito Agropecuario
CNGS	Comisión Nacional de Garantías de Seguridad
CNTI	Comisión Nacional de Territorios Indígenas
CONPA	Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CPDH	Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales
CPEC	Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación
CSIVI	Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación del Acuerdo Final

CTEP	Circunscripciones Territoriales Especiales de Paz
DAPRE	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
DIVIPOLE	División Política Electoral
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ENCP	Espacio Nacional de Consulta Previa
ETCR	Espacios territoriales de capacitación y reincorporación
ETEGMFG	Enfoque transversal étnico, de género, mujer, familia y generación
FCP	Fondo Colombia en Paz
Finagro	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
FISCH	Foro Interétnico Solidario Chocó
FONTIC	Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
GMFG	Género, mujer, familia y generación
GPAZ	Grupo Género en la Paz
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
IEANPE	Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos
IEGPAZ	Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz o Instancia Especial de Género para la Paz
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
Indepaz	Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz
JEP	Jurisdicción Especial para la Paz
LGBTIQ	Lesbianas, gais, bisexuales, transgénero, intersexuales y queer
MAP	Minas antipersonales
MEC	Mecanismo Especial de Consulta
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
MPC	Mesa Permanente de Concertación
MUSE	Municiones sin explotar
NARP	Negros, Afros, Raizales y Palenqueros

NNAJ	Niños, niñas, adolescentes y jóvenes
OACP	Oficina del Alto Comisionado para la Paz
OCAD PAZ	Órgano Colegiado de Administración y Decisión
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONIC	Organización Nacional Indígena de Colombia
ONU	Organización de Naciones Unidas
OPIAC	Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana
PAO	Plan de Acción Oportuna para la Protección de Líderes
PAPSIVI	Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas
PATR	Plan de Acción para la Transformación Regional
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PECIG	Programa de erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea con el herbicida glifosato
PISDA	Plan Integral Municipal y Comunitario de Sustitución y Desarrollo Alternativo
PMI	Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNIS	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos
PNS	Planes Nacionales Sectoriales
POSPR	Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural
RESO	Registro de Sujetos de Ordenamiento
RNI	Red Nacional de Información
RRI	Reforma Rural Integral
SAT	Sistema de Prevención y Alerta
SGSSS	Sistema General de Seguridad Social en Salud
SIAT	Subsidio integral de acceso a la tierra
SIIPO	Sistema Integrado de Información para el Posconflicto

SIRA	Subsidio integral de reforma agraria
SISEP	Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política
SIVJRGN	Sistema integral de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición para las víctimas
SNC	Sistema Nacional de Información Catastral
SRC	Sujetos de Reparación Colectiva
STCIV	Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación
SUIFP	Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas
UARIV	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
UBPD	Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas
UAEOS	Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias
UNP	Unidad Nacional de Protección
ZRC	Zona de Reserva Campesina

Presentación

En el *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* (2018), el Gobierno Nacional y las FARC-EP reconocen que los Pueblos Étnicos han contribuido a la construcción de una paz sostenible y duradera, al progreso, al desarrollo económico y social del país, y que han sufrido condiciones históricas de injusticia, producto del colonialismo, la esclavización, la exclusión y el haber sido desposeídos de sus tierras, territorios y recursos, que además han sido afectados gravemente por el conflicto armado interno.

El Capítulo Étnico del Acuerdo Final Paz (en adelante AFP, Acuerdo de Paz o Acuerdo) es producto de una negociación tripartita entre el Gobierno Nacional, las FARC-EP y organizaciones representativas de los Pueblos Étnicos, algunas de las cuales confluyen en la Comisión Étnica de Paz y la Coordinación Étnica Nacional de Paz (CENPAZ), partícipes dentro de la negociación.

La Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE o Instancia), para el seguimiento de la implementación de los Acuerdos, es fruto del Capítulo Étnico y está contemplada en el Acuerdo Final de Paz como de la nueva arquitectura institucional para la implementación de lo acordado. Dentro de las funciones de la IEANPE está actuar como "consultora, representante e interlocutora de primer orden de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI)" (Mesa de Conversaciones, 2018, p. 209). El plan de trabajo de la IEANPE aprobado por la CSIVI establece las funciones y su alcance; en cada una de ellas se detalla el qué, el cuándo, el dónde, el quiénes y el presupuesto estimado para garantizar el funcionamiento adecuado de la Instancia para cumplir a cabalidad con el mandato del AFP y de las organizaciones y pueblos de los cuales somos delegatarios. Así lo describen los principios establecidos en el punto 6.2.2 del Capítulo Étnico del Acuerdo Final (2018):

> En la interpretación e implementación de todos los componentes del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en Colombia con un enfoque étnico, incluyen los contemplados en el ordenamiento jurídico del marco internacional, constitucional, jurisprudencial y legal, especialmente el principio de no regresividad, reconocido en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como los principios y derechos reconocidos en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer –CEDAW (ratificada por Colombia el 19 de enero de 1982), Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial –CERD, Declaración de Acción de Durban, la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, el Convenio 169 de la OIT sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales.
>
> En la interpretación e implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en Colombia, con enfoque étnico se tendrá en cuenta entre otros los siguientes principios a la libre determinación, la autonomía y el gobierno propio, a la participación, la consulta y el consentimiento previo libre e informado; a la identidad e integridad social, económica y cultural, a los derechos sobre sus tierras, territorios y recursos, que implican el reconocimiento de sus prácticas territoriales ancestrales, el derecho a la restitución y fortalecimiento de su territorialidad, los mecanismos vigentes para la protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente. (p. 206)

Las salvaguardas sustanciales están contempladas en el punto 6.2.3 del Capítulo Étnico y constituyen parámetros de interpretación de los seis puntos del Acuerdo Final, incluyendo el Capítulo Étnico y el Plan Marco de Implementación (PMI). Dichas salvaguardas contemplan que se respetará el carácter principal y no subsidiario de la consulta previa libre e informada y el derecho a la objeción cultural como garantía de no

repetición, así como la incorporación del enfoque transversal étnico, de género, mujer, familia y generación (ETEGMFG). En ningún caso la implementación de los acuerdos irá en detrimento de los derechos de los Pueblos Étnicos.

En este marco y debido a la falta de garantías de fondo para el despliegue territorial, la IEANPE presenta su primer *Informe de seguimiento, impulso y verificación a la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.* Este documento es el primer ejercicio de cumplimiento de mandato oficial que presentamos como producto de nuestro primer año formal de funcionamiento, por lo tanto, intentará recoger los casi cinco años de implementación que han transcurrido desde la firma del Acuerdo.

Metodológicamente, el informe se elaboró contrastando varias fuentes oficiales que le hacen seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz. Por un lado, se analizaron y contrastaron los tres informes que hasta la fecha ha entregado el Gobierno Nacional en relación con la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz que son públicos y se hicieron llegar a la IEANPE por parte de la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación (CPEC)[1]. Por el otro, se analizaron los reportes oficiales de los órganos de control del Estado colombiano y sus hallazgos, especialmente de la Contraloría y la Procuraduría, y se contrastaron con los informes del Instituto Kroc y del Componente Internacional de Verificación, especialmente de la Secretaría Técnica, y con el seguimiento que viene realizando la Misión del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

La información presentada incluye el análisis de los Pueblos Étnicos y sus organizaciones, por lo que es evidente también en las fuentes consultadas los informes y miradas de la implementación del Acuerdo de Paz y del Capítulo Étnico que se han construido desde la IEANPE y las organizaciones y autoridades étnico-territoriales que la componen.

Para abordar el mandato de seguimiento a la implementación de lo acordado, este informe de la IEANPE se divide en ocho secciones principales. Se empieza abordando las salvaguardas sustanciales, luego se hace un análisis de los seis puntos del Acuerdo Final de Paz contrastándolos con las especificidades del Capítulo Étnico y del Plan Marco de Implementación.

Si bien invitamos a la lectura integral de nuestro primer informe, fue diseñado para poder tener una aproximación por cada uno de los seis puntos del Acuerdo y sus salvaguardas, lo que permite al lector hacer un seguimiento detallado del estado actual de la implementación. Por eso cada apartado tiene una estructura general que incluye una introducción al punto, los hallazgos y contrastes en relación con la información presentada por el Gobierno Nacional y otras instancias oficiales que vienen haciendo seguimiento y monitoreo a su implementación, y termina con las conclusiones por punto abordado.

Este informe, que se entrega a los Pueblos Indígenas, Negros, Afrocolombianos, Raizales y Palenqueros, a los órganos de control, la comunidad internacional y la comunidad académica, finaliza con recomendaciones al Estado colombiano por cada punto del Acuerdo de Paz para la implementación del Capítulo Étnico. Desde la IEANPE esperamos que permita corregir el rumbo, que sea un insumo para avanzar en la construcción de paz desde los territorios, parar la barbarie ante el momento crítico que vive la implementación del Acuerdo y superar las condiciones estructurales de la guerra en el país. ¡Cuenten con nosotras y nosotros para la Paz!

1 El tercer informe de la CPEC presenta un cambio en su metodología al usar la categoría "compromisos" como nueva forma de nombrar los indicadores del Plan Marco de Implementación (PMI). Como compromisos del PMI se entienden las metas trazadoras, sus fórmulas, los tiempos pactados y la mirada de los indicadores en su integralidad para el acceso efectivo a derechos. Este cambio, como veremos, es una falla estructural en la forma como el Gobierno Nacional está haciendo seguimiento a lo concertado en el PMI.

1. Balance de la implementación de las salvaguardas sustanciales del Capítulo Étnico y del Acuerdo Final de Paz

El Acuerdo Final de Paz, firmado entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016 y elevado a rango constitucional a través del Acto Legislativo 02 del 11 de mayo de 2017, consagró el Capítulo Étnico, fruto de la lucha y las exigencias de los Pueblos Étnicos como actores políticos en el proceso de paz. Este contiene unas consideraciones, unos principios, unas salvaguardas y unas garantías sustanciales.

En las consideraciones, se nos reconoce a los Pueblos Étnicos nuestra contribución a la construcción de paz, las injusticias históricas que hemos sufrido y las graves afectaciones por causa del conflicto armado, lo cual debe propiciar, a nuestro favor, las máximas garantías para el ejercicio pleno de nuestros derechos humanos y colectivos, como el control total de los acontecimientos que nos afectan. Las salvaguardas facilitan la interpretación e implementación con enfoque étnico de todos los componentes del Acuerdo Final de Paz.

Se estableció un punto especial al inicio del Capítulo Étnico relacionado con salvaguardas sustanciales y garantías respecto de la consulta previa, la objeción cultural, el enfoque étnico de género, mujer, familia y

generación y el no detrimento de los derechos étnicos. Además, se prevén salvaguardas específicas en Reforma Rural Integral, Participación Política, Fin del Conflicto, Solución del Problema de Drogas Ilícitas, Víctimas del Conflicto e Implementación y Verificación del Acuerdo de Paz.

Las salvaguardas sustanciales, como su nombre lo indica, son la parte vital y urgente de protección de los derechos de los Pueblos Étnicos por constituir la esencia del Capítulo Étnico del Acuerdo Final de Paz, que está en armonía con lo expresado por la Corte Constitucional en los Autos 004 y 005 de 2009 y Auto 351 de 2019, sobre el riesgo de exterminio físico y cultural en que se encuentran dichos pueblos por efectos del conflicto armado. La Corte precisó que el riesgo de exterminio físico es debido a la muerte natural o violenta de los pueblos y el exterminio cultural como consecuencia del desplazamiento y dispersión de sus familias.

Es importante recordar que el Capítulo Étnico creó la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE) para el seguimiento de la implementación de los acuerdos, con funciones de consultora, representante e interlocutora de primer orden de la Comisión de Implementación, Seguimiento y Verificación del Acuerdo Final de Paz y de Resolución de Diferencias (CSVR). Estas funciones se extienden a todas las instituciones encargadas de la implementación a nivel territorial, regional y nacional posibilitando, en los principios del Acuerdo Final de Paz, garantías mínimas para la implementación de lo acordado en los territorios y con los Pueblos Étnicos del país.

En este apartado hacemos un balance inicial político y técnico de la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo Final de Paz, en lo que corresponde a las salvaguardas sustanciales de los derechos fundamentales a la objeción cultural, a la consulta y el consentimiento previo libre e informado, al enfoque étnico de género, mujer, familia y generación y al no detrimento de los derechos étnicos en el proceso de implementación del Acuerdo.

Se iniciará con la salvaguarda de enfoque transversal étnico, de género, mujer, familia y generación (ETEGMFG), para continuar con la de objeción cultural, como temas invisibilizados en la mayoría de los informes oficiales y no oficiales que hablan de la implementación del Acuerdo Final de Paz.

¿Cuáles son las salvaguardas sustanciales?
Respetar el carácter principal y no subsidiario de la consulta y el consentimiento previo, libre e informado, garantizando su implementación y los estándares constitucionales e internacionales.
Incorporar el enfoque transversal étnico, de género, mujer, familia y generación.
Respetar el derecho a la objeción cultural como garantía de no repetición.
Implementar los acuerdos garantizando que en ningún caso haya detrimento de los derechos étnicos.

1.1 Salvaguarda: enfoque transversal étnico, de género, mujer, familia y generación

Para dar continuidad a procesos milenarios de aportes por la pervivencia y permanencia de la cultura e integridad de los Pueblos Étnicos, las mujeres étnicas han venido liderando procesos colectivos desde sus territorios, comunidades y organizaciones, impulsando al mismo tiempo importantes políticas y reivindicaciones, dirigidas a su emancipación, autonomía y participación, a partir del cuestionamiento a los distintos patrones de discriminación y exclusión que históricamente las han afectado.

> Compañeras, reflexionemos que nosotras no somos ningunas víctimas, nosotras lo que somos son unas guerreras, unas heroínas, que hemos traspasado mares, ríos, valles, llanuras, que hemos hecho muchas cosas por salvar a nuestro pueblo y aquí estamos, ¿para qué la historia?
>
> Francisca Castro, Seño Pachita, Fundación de Identidad Cultural Afrocolombiana "Sé quién Soy".

Se trata de una violencia estructural y sistémica en la que se incorporan cuestiones relacionadas con el género, la clase, la etnia y la raza; así como violencias derivadas de la continuidad del machismo, el patriarcado y el racismo, junto a otros factores de opresión que persisten desde la colonia en la sociedad colombiana incluso, de manera lamentable, en los Pueblos Étnicos. Estos factores se exacerban en un contexto de conflicto armado interno y, por lo tanto, revisten tal preponderancia en la transición hacia una construcción de paz.

Frente a lo anterior, resulta importante destacar las enormes contribuciones que las mujeres étnicas han realizado de cara a estas luchas por la paz. Así mismo, es vital la perspectiva intergeneracional, familiar, colectiva y comunitaria en este camino. En ello, no se puede dejar de lado el aporte que las personas étnicas LGBTIQ han realizado a partir de sus demandas por el reconocimiento y mitigación de las formas de discriminación y violencia que las vulneran.

Las mujeres indígenas y afrodescendientes unieron fuerzas durante el proceso acelerado de negociación del Capítulo Étnico, entre los meses de junio y agosto de 2016, logrando introducir en el punto 6.2 del Acuerdo Final la obligación de que en el proceso de interpretación e implementación de todo lo acordado, "se incorporará un enfoque transversal étnico, de género, mujer, familia y generación" (Mesa de Conversaciones, 2018, p. 207). Su incidencia y potente voz permitió además integrar dentro del Acuerdo Final la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) como principio de interpretación e implementación de lo pactado.

Durante la fase de interlocución con el Estado y la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final de Paz (CSIVI), para la formulación y construcción del Plan Marco de Implementación (PMI) del Capítulo Étnico, se obtuvo la consolidación de alrededor de 27 indicadores en los que textualmente se establece el ETEGMFG. Así mismo, la transversalización del enfoque sugiere la integralidad y centralidad de esta salvaguarda *en todos los instrumentos, medidas, mecanismos, metas e indicadores pactados en el Capítulo Étnico*. Incluso, se sitúa como un proceso que no está aislado de todo lo que reviste la interpretación e implementación del AFP en general.

Con estos avances como punto de partida, a continuación, la IEANPE presenta su balance sobre los cinco años de implementación de la salvaguarda fundamental del ETEGMFG, identificando punto por punto los retos y resultados hasta ahora alcanzados. Este balance incluye un conjunto de conclusiones y recomendaciones

dirigidas a impulsar dicha implementación de manera decidida, pues, como mostraremos a continuación, sus avances han sido nulos o bastantes limitados.

El siguiente apartado está estructurado en cuatro partes: la primera pretende abordar un aspecto marco y antecedente con relación al enfoque de género; la segunda hace referencia a valoraciones y hallazgos frente a cada uno de los puntos acordados; la tercera presenta unas conclusiones fundamentales y la cuarta plantea recomendaciones para los distintos aspectos del ETEGMFG.

1.1.1 Aspecto preliminar: el enfoque de género y el enfoque de género, mujer, familia y generación

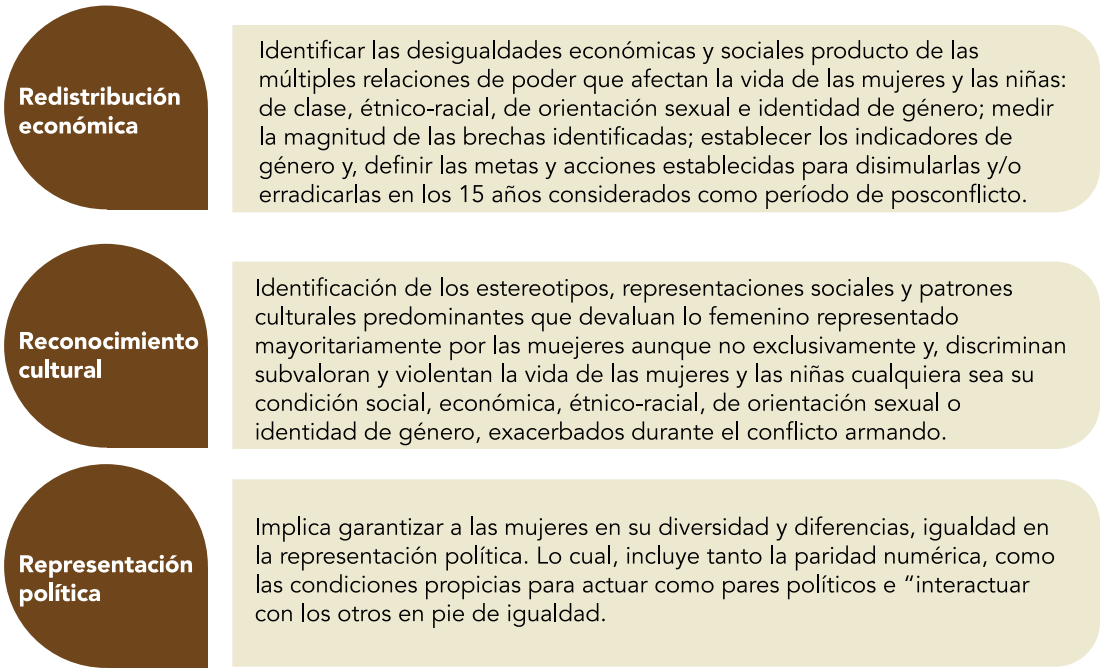
La falta de participación de las mujeres indígenas y afrodescendientes en la Subcomisión de género, instalada en la Habana en el 2014, no permitió introducir en el Acuerdo un enfoque de género con una perspectiva étnico-racial, sensible al impacto desproporcionado del conflicto armado y a la intersección de formas de discriminación que afecta a las mujeres indígenas y afrodescendientes. Sin embargo, esta omisión fue superada en la puesta en marcha en el 2017 de la Instancia Especial para contribuir a garantizar el enfoque de género en la implementación del Acuerdo de Paz (IEGPAZ). La Instancia de género desde su configuración inicial contó, dentro de sus siete integrantes, con una representante indígena y, en respuesta al rechazo de las mujeres afrodescendientes frente a su exclusión de este mecanismo (*Contagio Radio*, 2017, 27 de julio), integró posteriormente una octava participante en representación de las mujeres afrodescendientes (Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz [IEGPAZ], 2017, 18 de diciembre).

Este cambio de trayectoria ha permitido el desarrollo de un seguimiento e impulso con enfoque étnico-racial en el trabajo de la Instancia de género como se hace patente en su último informe de seguimiento, *Enfoque de género y paz territorial. Balance a cuatro años de la firma del Acuerdo de Paz* (2021), con un capítulo relativo a la implementación del enfoque de género en el Capítulo Étnico del PMI. Aquí, la Instancia de género, citando a Kimberly Crenshaw, nos recuerda que "la intersección del racismo y el sexismo es un factor que impacta las vidas de las mujeres negras en formas que no pueden capturarse por completo analizando por separado las dimensiones de raza o género de dichas experiencias" (p. 208).

La instancia de género podría ser entonces la primera institución pública que configura e implementa un enfoque interseccional que permite dejar en evidencia las profundas y estructurales desigualdades sociales existentes en desarrollo de la política de paz y en otras dimensiones en razón al sistema patriarcal, racista, homofóbico y clasista operante.

Como nos recuerda esta Instancia, la transversalización de este enfoque implica incorporar en todos los planes, programas, proyectos y acciones al menos tres dimensiones: *la redistribución económica, el reconocimiento cultural y la representación política.* De acuerdo con la figura 1, cada uno de estos pilares comprenden:

Figura 1. Dimensiones transversales del enfoque de género



Fuente: Reelaboración propia a partir de IEGPAZ (2019, p. 7).

Como se observa, el enfoque de género impulsado por la Instancia de género también entraña analizar el componente étnico-racial y, en tal virtud, sus análisis desarrollan elementos integrados en el monitoreo y seguimiento cuyo resultado presentamos a continuación. Como parte de nuestro balance, tenemos en cuenta la lectura étnico-racial de la implementación que hace la Instancia Especial de Género en su último informe (IEGPAZ, 2021).

Es importante precisar que, de un lado, tenemos al enfoque de género contemplado en el AFP como un aspecto transversal, frente al cual se establecieron alrededor de 130 compromisos, traducidos en 51 indicadores en el PMI (Gobierno de Colombia, 2017); cuyo seguimiento y verificación es efectuada, entre otros escenarios, por la Instancia de Género. De otro lado, el enfoque transversal étnico, de género, mujer, familia y generación (ETEGMFG) se erige como una salvaguarda fundamental en el marco de lo pactado en el Capítulo Étnico, y se comprende como un componente constitutivo del seguimiento a la implementación que realiza la IEANPE; respecto de la cual se establecieron aproximadamente 27 indicadores en el PMI.

Lo principal que debe ser tenido en cuenta en la interpretación de dicha salvaguarda es que representa una reivindicación y exigencia fundamental de los Pueblos Étnicos para todo el proceso de implementación: la centralidad de las mujeres étnicas y las generaciones de los Pueblos Indígenas, Afrodescendientes y Rrom (su pasado, presente y futuro) en el actual proceso de construcción de la paz. Así las cosas, el ETEGMFG integra una visión holística de todas las partes que componen a estos pueblos, sus comunidades y territorios, en una relación indisoluble entre las generaciones que antecedieron con las que actualmente están y aquellas que vendrán, con una atención y protección de los sujetos de especial consideración constitucional: niños, niñas, mujeres, mayores indígenas, afrodescendientes y Rrom en sus identidades diversas, quienes constituyen la mayor riqueza para la sostenibilidad en el tiempo de sus comunidades y cultura.

1.1.2 Balance por punto (2017-2021)

La base primordial de este balance reside en el análisis desde el ETEGMFG, a partir del cual se acentúan aspectos omitidos o señalados en informes de seguimiento y verificación a la implementación del Capítulo Étnico y el enfoque de género, promulgados tanto por instituciones del Gobierno Nacional como por entes de control, organismos internacionales, organizaciones étnicas y demás entidades vinculadas con el AFP: la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación (CPEC), la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación (PGN), Contraloría General de la República la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación, conformado por el Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) y el Centro de Recursos para el Análisis del Conflicto (CERAC), el Instituto Kroc de Estudios Internacionales para la Paz y la Instancia Especial de Género para la Paz (IEGPAZ).

1.1.2.1 Reforma Rural Integral

La importancia de las mujeres étnicas ha sido transcendental para la pervivencia de los Pueblos Étnicos y su evolución en el tiempo, incluido su innegable aporte a la producción de alimentos, al desarrollo y protección de las formas ancestrales de producción y, muy especialmente, a la preservación de ecosistemas y comunidades. Por esta razón, la materialización de la Reforma Rural Integral (RRI) en sus territorios y sus vidas es fundamental para la protección de sus derechos y para revertir la intersección de formas de racismo y discriminación que las afectan; su participación efectiva aporta además a reforzar su empoderamiento. Los tres pilares que integran la RRI deben incluir medidas específicas para garantizar la participación de las mujeres étnicas en todo su desarrollo, puesto que requieren fortalecer su acceso y el de otros grupos protegidos al 1) acceso y uso de tierras y territorios (punto 1.1); 2) a la materialización de las medidas adoptadas en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) (punto 1.2) y 3) a la implementación de los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (punto 1.3) (Mesa de Conversaciones, 2018).

1.1.2.1.1 El enfoque transversal étnico, de género, mujer, familia y generación en el acceso y uso de tierras y territorios

Con el objetivo de establecer las medidas para facilitar la implementación de la RRI en materias de acceso y formalización de tierras, el Decreto 902 de 2017 de la Presidencia de la República introduce un conjunto de medidas para proteger los derechos adquiridos en cuanto a territorios y las garantías constitucionales de los Pueblos Indígenas, sin embargo, no hace esta mención explícita para los Pueblos Afrodescendientes en su artículo 1. Y, si bien se establece de forma general en el artículo 2 que las comunidades étnicas son sujeto de estas medidas y el decreto crea la subcuenta étnica del Fondo de Tierras, las mujeres étnicas no se priorizan expresamente en esta norma ni en el Fondo, a pesar de que la norma sí identifica como sujetos de priorización a las mujeres rurales y cabeza de familia (artículo 4).

Esta omisión normativa y la falta de adopción del ETEGMFG en el desarrollo de las medidas para facilitar la implementación de la RRI en materias de acceso y formalización no ha permitido identificar, en los cinco años de implementación, cuáles de aquellas han beneficiado de forma específica a las mujeres indígenas y afrodescendientes, ni en términos de los procesos de constitución y ampliación de resguardos reportados como parte de la implementación para Pueblos Indígenas, ni en los procesos de titulación colectiva que se han adoptado para Afrodescendientes. Cabe advertir que la información reportada por la CPEC (2021)

especifica el número de familias beneficiadas en estos procesos, pero no desagrega la información para identificar a las mujeres étnicas beneficiadas u otros grupos protegidos que se pueden beneficiar de estas medidas. Tampoco se hacen precisiones sobre la participación e incidencia de las mujeres étnicas en la toma de decisiones en el desarrollo de estos procesos[2].

Así las cosas, sigue siendo vigente la conclusión del Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano (CONPA) (2020) en cuanto a que es posible que se presente alguna forma de regresividad en materia de derechos territoriales (p. 16). Aunque cabe destacar la creación de la línea especial de crédito dirigida a mujeres para la compra de tierra (GPAZ, 2019, p. 25), no es clara la vinculación de las mujeres étnicas en su desarrollo y el formulario del Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO) presenta elementos excluyentes para las mujeres que dificulta su consolidación y puede limitar aún más la participación de las mujeres étnicas (Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación [STCIV], 2020, p. 9). En esta medida, las mujeres étnicas se suman a la propuesta de "revisar y reestructurar el programa de acceso a tierras en los territorios, pues la actual asignación no responde a las necesidades de estos" (IEGPAZ, 2019, p. 24), a pesar de que es central para la protección de los derechos territoriales de las mujeres y para garantizar la equidad de género en el acceso y titulación.

Por esta razón, es central que, en la aplicación de la aproximación interseccional que implica el ETEGMFG, las mujeres étnicas también sean entendidas como sujetos de priorización y se protejan además los derechos que en materias de acceso y uso de tierras y territorios requieren los niños, niñas, adolescentes y jóvenes (NNAJ), las y los mayores étnicos, entre otros sujetos de especial protección constitucional.

También es importante llamar la atención sobre lo que la Procuraduría General de la Nación (2021), en su *Tercer informe al Congreso sobre la implementación del Acuerdo de Paz*, enfatiza como una preocupación principal frente a este punto, referida al "riesgo de regresividad en los derechos territoriales de los Pueblos Étnicos debido a los nuevos hechos de violencia que amenazan los derechos territoriales y afectan las garantías en la tenencia y disfrute de la tierra" (p. 618). Al respecto, se destaca la necesidad de identificar dicha regresividad desde la perspectiva de género, mujer, familia y generación de los Pueblos Étnicos; a propósito de las afectaciones y hechos nuevos de violencia que de manera específica vienen afectando a los sujetos y las sujetas del ETEGMFG.

1.1.2.1.2 El enfoque transversal étnico, de género, mujer, familia y generación en los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial

No es posible identificar los avances en materias de adopción e implementación del ETEGMFG en el desarrollo de los PDET y los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) a partir de la información presentada en los tres informes de implementación del Gobierno Nacional sobre el Capítulo Étnico (CPEC, 2020a, 2020b, 2021) remitidos a la IEANPE entre 2020 y julio de 2021, como tampoco en el reciente informe, *Avance en la Implementación del Componente Étnico de los PDET*, presentado a la IEANPE el 30 de agosto de 2021, en el que ni siquiera se hace una referencia genérica a la adopción de este enfoque o a los derechos de las mujeres étnicas. En efecto, aunque este documento de la Agencia de Renovación Territorial (ART) señala que en la formulación y el diseño del PDET se logró que 35 464 personas étnicas participaran (4550 en etapa municipal y 1152 en etapa regional, a través de 116 rutas diferenciales en las 16 subregiones PDET), no es posible determinar la participación de las mujeres étnicas, ni cuántas de las 17 631 iniciativas que reporta con componente étnico son específicas para la aplicación del ETEGMFG o para la satisfacción de los derechos y necesidades de las mujeres étnicas (2021, p. 3).

2 En el primer intento del Gobierno Nacional de realizar un reporte específico sobre el ETEGMFG no se presenta ninguna información relativa al acceso y uso de tierras y territorios para mujeres étnicas (CPEC, 2020a, pp. 97-109).

En el Informe entregado por la ART (2021) no se evidencia la transversalidad del ETEGMFG, al omitir del Mecanismo Especial de Consulta (MEC) el lugar de las mujeres, las generaciones, los géneros y las familias étnicas en estos escenarios. Igualmente, se omite este enfoque respecto a su cumplimiento en la priorización, formulación, diseño y ejecución de los Planes Sectoriales y las iniciativas de los territorios PDET.

En el documento de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales (CPDH), *Insumo diagnóstico para la construcción del Capítulo Étnico del Plan Nacional de Acción en DD. HH.* (2021), se reportan "142 iniciativas con interseccionalidad de enfoques [que] hacen parte de los planes de trabajo 2021, siendo la subregión Chocó la que tiene mayor número de iniciativas propias étnicas[3] y de género con 34", por su parte, el pilar cuatro, dedicado a educación rural y primera infancia rural, cuenta con "46 iniciativas en planes de trabajo 2021" (p. 40). En el mismo documento se afirma que, de las 619 iniciativas con interseccionalidad de enfoques, 100 tienen ruta de implementación activa, siendo Alto Patía y Norte del Cauca la subregión con mayor número, con 37 propias étnicas y de género y, dentro del pilar seis, reactivación económica y producción agropecuaria, con otras 43 iniciativas propias étnica y de género (CPDH, 2021, p. 40). Sin embargo, no se entiende cuáles son los criterios para establecer dicha interseccionalidad: ¿Esta indica una perspectiva de género o una perspectiva étnico-racial en las iniciativas étnicas?, ¿bajo qué criterios se establecen aquellas clasificaciones?

1.1.2.1.3 El enfoque transversal étnico, de género, mujer, familia y generación en los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral

El Acuerdo Final creó un conjunto de 16 Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral con el objetivo de superar la pobreza y la desigualdad para alcanzar el bienestar de la población rural, integrar y cerrar la brecha entre el campo y la ciudad**.** No es un secreto que, debido a la intersección de la pobreza, el género, el impacto desproporcionado de la violencia y otros factores, las mujeres étnicas tienen un peso desproporcionado en la población pobre y marginada en el país, incluso dentro de sus propias comunidades. La construcción de estos Planes Nacionales no ha contado con una participación étnica en su formulación y diseño, lo que permite alertar sobre la falta general de este enfoque, especialmente sobre la no aplicación del ETEGMFG en los hasta ahora 13 Planes Nacionales cerrados técnicamente. Si bien el más reciente informe del Gobierno Nacional (CPEC, 2021, p. 87) señala que el Ministerio del Interior, en el proceso de configuración de estos planes, socializó con las entidades encargadas aspectos para la inclusión del enfoque diferencial étnico, no se reporta cómo se materializó este trabajo en la formulación de los Planes Nacionales, ni se evidencia que se haya socializado a su vez el ETEGMFG, a pesar de que el PMI introduce un indicador específico en la materia.

Como lo indica la Instancia Especial de Género para la Paz ([IEGPAZ], 2021), no solo preocupan "los retrasos en la formulación y aprobación de los planes, los cuales deberían estar en proceso de implementación a cinco años de la firma del Acuerdo Final de Paz", sino que también llama la atención "el incumplimiento en algunos planes de la incorporación del enfoque de género y étnico antirracista" (p. 60). Lo visibiliza la Contraloría General de la República, en su *Quinto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones* (2021), al señalar que, "a 31 de marzo de 2021, no hay incorporación efectiva del enfoque étnico en ninguno de los Planes Nacionales que han sido adoptados" (p. 213) y, entre otros aspectos, destaca que "se carece de transparencia y publicidad en el reporte de los indicadores de esta meta, dado que no se encuentra aprobada su ficha técnica en SIIPO [Sistema Integrado de Información para el Posconflicto], luego de cuatro años de expedición del PMI" (p. 215).

3 Iniciativas que involucran una sola comunidad, armonizadas con sus planes de vida, etnodesarrollo y de gobierno propio.

1.1.2.1.4 El enfoque transversal étnico, de género, mujer, familia y generación en otros mecanismos para la Reforma Rural Integral

A pesar de la importancia que puede revestir la formulación y la actualización del catastro, como elementos centrales en la RRI del Acuerdo Final, hasta la fecha no hay un reporte que permita observar alguna aplicación del ETEGMFG en materia catastral. Si bien el documento 3958 del Consejo Nacional de Política Económica y Social ([CONPES], 2019), que desarrolla la política del catastro multipropósito, hace referencia a la necesidad de considerar acciones y metodologías aplicables a las características de los actores y áreas de los grupos étnicos en el territorio (pp. 38, 44 y 61), no se explicita cómo el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y las instituciones involucradas van a garantizarlo, ni se hace ninguna mención a la necesidad de incluir el ETEGMFG en el desarrollo integral del catastro multipropósito.

Aunque el reciente informe del Gobierno señala que se realizaron reuniones con autoridades y Comunidades Indígenas, por ejemplo, 90 en 2020 con la participación de 1580 personas indígenas, de las cuales 484 son mujeres, no se reporta participación de Comunidades ni mujeres Afrodescendientes y tampoco se informa sobre cuáles han sido los resultados de los procesos de participación indígena reportados (CPEC, 2021, p. 82). Allí se reporta, además, que durante el 2019 se definió el formulario único catastral multipropósito, que incluye la variable étnica, y se incluyó una lista de selección única de los grupos étnicos adaptada a las herramientas de captura de información para el proceso de actualización catastral, elementos formalizados con la expedición de la Resolución 388 de 2020. Sin embargo, preocupa que aquí no se evidencia la adopción del ETEGMFG, lo que puede significar un riesgo para la garantía de los derechos de las mujeres étnicas y otros grupos protegidos en el proceso de actualización del catastro (CPEC, 2021, pp. 83-84).

Además, cabe advertir que el Plan nacional de zonificación ambiental y de caracterización de uso de las áreas que deben tener manejo ambiental especial no ha incluido a los Pueblos Étnicos como lo establecía el indicador respectivo en el PMI; así mismo, no es clara cuál será la ruta para establecer estas zonas y áreas en los territorios étnicos (CPEC, 2021, pp. 86-87). Será central que en su determinación se aplique el ETEGMFG para garantizar la participación y protección de los derechos de las mujeres étnicas y los demás colectivos protegidos diferencialmente por este enfoque.

Por su parte, una las preocupaciones referidas por la Procuraduría, en el *Tercer informe al Congreso sobre la implementación del Acuerdo de Paz* (2021b), está relacionada con:

> la falta de articulación adecuada y efectiva entre las medidas de reparación contempladas en los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011 (en adelante Decretos Leyes Étnicos), particularmente las órdenes de restitución y los planes de reparación colectiva y las acciones encaminadas a implementar los puntos 1, 4 y 5 y la gestión a cargo del Sistema Integral (SIVJRNR) creado por el Acuerdo de Paz. (p. 632)

Esto nos lleva a preguntarnos, ¿cuál es el impacto del desconocimiento de las sentencias de restitución y su desarticulación con la implementación de los puntos uno, cuatro y cinco del Acuerdo sobre las mujeres, las familias y las generaciones, desde una perspectiva de género de los Pueblos Étnicos?

Pese a que los Decretos Leyes Étnicos cumplen en 2021 sus primeros diez años de vigencia, el cumplimiento de sus órdenes en términos generales es bajo. De 137 solicitudes de las comunidades étnicas, sólo se han proferido 19 sentencias. Y de las sentencias proferidas, su cumplimiento también es débil (PGN, 2021, p. 626). La Procuraduría afirma, además, que, si bien

> en varias providencias judiciales de restitución de derechos territoriales (sentencias y autos de medidas cautelares) se han dado órdenes complejas o estructurales —como la construcción de infraestructura comunitaria, vías de comunicación, señalización de territorios, *protección de derechos de*

> *la infancia*, del *derecho a la vivienda, la alimentación*, proyectos productivos, formulación e implementación de Planes Integrales de Reparación Colectiva y Planes de Retorno, entre otros–, no hay claridad suficiente sobre cómo deben articularse y sobre la manera de lograr la priorización efectiva de estas decisiones judiciales en el marco de la Hoja de Ruta Única. (p. 629) (cursivas nuestras)

De lo anterior surge la pregunta por el ETEGMFG en la articulación de estas providencias judiciales de restitución con las medidas de acceso a tierra y territorios, entre otros, del punto uno del Acuerdo de Paz.

La tabla 1 presenta algunas preguntas sugerentes respecto al punto uno, junto a unas temáticas adicionales en las que hace falta profundizar:

Tabla 1. Preguntas sugerentes a propósito del ETEGMFG

¿Cuántas iniciativas fueron planteadas por las mujeres de los Pueblos Étnicos? ¿Cuántas se plantearon desde un ETEGMFG? ¿Cuántas por cada uno de los sujetos del ETEGMFG? Así mismo, ¿cuántas de aquellas fueron efectivamente priorizadas y en qué estado de implementación se encuentran?
¿Cómo se garantiza el ETEGMFG en cada uno de los componentes de la hoja de ruta?: proyección de escenarios meta, identificación de potencialidades del territorio, modelo multicriterio, trayectorias de implementación, entre otros? ¿Cómo se garantiza el ETEGMFG en la identificación de las temáticas estratégicas para las principales variables de desarrollo territorial de los municipios PDET? ¿Cómo se garantiza el ETEGMFG en la identificación de oportunidades y potencialidades del territorio? ¿Cómo se garantiza el ETEGMFG en el establecimiento estratégico del orden de las iniciativas que surgieron durante el proceso participativo en los municipios PDET para transformarlas en proyectos de desarrollo?
¿Conforme a qué criterios los Planes Sectoriales incluyen el ETEGMFG? ¿Cuáles fueron las metodologías implementadas para ello?, ¿quiénes y cómo van a ejecutarlas?
¿Cómo se garantiza el ETEGMFG en los planes de retorno y reparación colectiva, y esto cómo se refleja en los planes y medidas del punto uno del AFP? ¿Existe seguimiento en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO) de estos instrumentos articulados con la implementación de los compromisos del PMI, de cara al ETEGMFG? ¿Cuántas mujeres, familias y generaciones de los Pueblos Étnicos están incluidas o referenciadas en los planes de reparación colectiva, planes de retorno u órdenes judiciales de restitución de derechos territoriales? ¿Cuántas mujeres, familias y generaciones de los Pueblos Étnicos son reclamantes de tierras?

¿Cuál ha sido la regresividad de los derechos territoriales de cara a los nuevos hechos de violencias que se han generado contra los sujetos y las sujetas del ETEGMFG? ¿Cómo este riesgo de desaparición física y cultural, así como la falta de garantías en el acceso, restitución, tenencia y goce efectivo de los derechos territoriales, es leído por las mujeres, las jóvenes, las generaciones, los Estudios de Género y las identidades de género de los Pueblos Étnicos?
¿Cómo se cuantifican las familias de las comunidades étnicas?, ¿bajo qué concepto de familia?, ¿constituye aquel concepto una vulneración a la integridad cultural de las comunidades étnicas?
¿Cuál es el impacto del débil cumplimiento de protección de territorios ancestrales sobre las mujeres, las familias y las generaciones desde una perspectiva de género de los Pueblos Étnicos? ¿Cuántas mujeres, familias y generación están referidas e incluidas en las solicitudes de protección de territorios ancestrales?
¿Cuál es el impacto del cumplimiento o incumplimiento de las medidas cautelares decretadas por los jueces especializados en restitución sobre las mujeres, las familias y las generaciones desde una perspectiva de género de los Pueblos Étnicos?
¿Cómo se cuantifican las familias Nukak?, ¿conforme a qué concepciones? En términos de recomendaciones y a propósito del ETEGMFG en las distintas acciones emprendidas con relación al pueblo Nukak, ¿cuál ha sido el impacto de las medidas adoptadas para la protección y la restitución de derechos territoriales de los procesos priorizados? ¿Cómo estas medidas garantizan dignidad, buen vivir o cualquier concepto que se relacione con la autonomía y la libre autodeterminación para las mujeres, mayores, jóvenes, hombres, niñez y colectividad del pueblo? En este mismo sentido, ¿cuál es el impacto, desde un ETEGMFG, del incumplimiento de protección territorial sobre el pueblo Emberá Katío del Alto San Jorge? ¿Cuál es el impacto de dicho incumplimiento sobre los consejos comunitarios de Alto Mira y Frontera, junto a los de Curvaradó y Jiguamiandó?
¿Cómo debe desarrollarse la articulación entre el ETEGMFG y las medidas territoriales de los planes de reparación colectiva?
¿Cuántos de los representantes elegidos para realizar seguimiento y veeduría en los "grupos motor" de las iniciativas PDET eran mujeres, jóvenes o personas mayores? Y, más allá de su calidad etaria, ¿cuántos de estos representantes hicieron planteamientos desde el ETEGMFG? ¿Cómo se garantiza la participación de las mujeres en el Mecanismo Especial de Consulta (MEC) desde una perspectiva de género, mujer, familia y generación? ¿Cómo se garantiza la presencia de las mujeres en la ruta-participación, el reconocimiento de patrones culturales en el desarrollo de estrategias de consulta y la redistribución económica? ¿Cuánto reciben las mujeres en estos ejercicios respecto de los hombres?

¿Si los OCAD PAZ (Órgano Colegiado de Administración y Decisión) se han enfocado más en la inversión en "cemento y hierro", también es importante preguntarse cómo estos proyectos garantizan y materializan el enfoque étnico transversal de género, mujer, familia y generación? ¿Cómo se articulan los planes de desarrollo municipal y departamental con la perspectiva de género, mujer, familia y generación en favor de la implementación de unos OCAD PAZ que contengan y garanticen este enfoque?
¿Cuál es el impacto de las obras PDET desde un ETEGMFG?

Fuente: Elaboración propia

1.1.2.2 Participación Política

Como parte de los mecanismos democráticos, el Acuerdo de Paz introdujo un conjunto integrado de medidas para garantizar la protección de los movimientos y las organizaciones sociales, la movilización y la protesta pacífica, la planificación democrática y participativa, entre otras medidas que incluyen el control social y la veeduría (Mesa de Conversaciones, 2018, pp. 44-45). Con relación a este punto, el Capítulo Étnico del Acuerdo Final establece que se garantiza la participación plena y efectiva de las autoridades étnicas y sus autoridades representativas en su desarrollo, incluidos candidatas y candidatos de los Pueblos Étnicos en las listas de las Circunscripciones Territoriales Especiales cuando estás coincidan con sus territorios (2018, pp. 207-208). Para medir los avances del ETEGMFG hacia la destrucción de las brechas y barreras para la participación de las mujeres étnicas, se introdujo un indicador específico dirigido a identificar las medidas de acción afirmativa para garantizarla (PMI, 2017, p. 144).

Como indica el informe de la Procuraduría (2021b):

> El CONPA registra que de 75 municipios que conforman 234 Consejos Comunitarios en Colombia, el 43 % tienen dificultades para el acceso a puestos de votación y el 11 % tienen una situación de extrema dificultad para este fin, de la misma forma, el 65 % de los resguardos indígenas tienen dificultades para votar (Misión Electoral Especial, 2017, citado en PGN, p. 655)

A partir de estos datos, se formulan las siguientes preguntas: ¿cómo se interpretan estas dificultades de cara a las mujeres las familias y las generaciones étnicas que habitan estos territorios?, ¿cómo se garantiza este punto del Acuerdo para las mujeres las familias y las generaciones de los Pueblos Étnicos a partir de reflejarse el enfoque en una reforma electoral? En ninguno de los informes, se reportan respuestas al respecto.

Frente a los indicadores en participación, se presentan con recurrencia reportes de avance en los informes de la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, la Contraloría y la Procuraduría. El reporte del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) (2020) informa del otorgamiento de licencias de concesión para la prestación directa del servicio comunitario de radiodifusión sonora en frecuencia modulada (FM), a través de comunidades étnicas organizadas; la capacitación a personas de los Pueblos Étnicos en temas de la industria audiovisual y sonora y en la producción de contenidos propios**;** la divulgación de contenidos étnicos en emisoras de RTVC Sistema de Medios Públicos y la entrega de estímulos en producciones de radio comunitaria. En ninguno de estos reportes se menciona la pertinencia, es decir, su relación con la implementación del Acuerdo de Paz, mucho menos, específica a los sujetos del ETEGMFG, ni se refiere a aspectos que den cuenta del enfoque.

Adicionalmente, a partir del año 2020 fue extendiéndose la práctica de las reuniones virtuales, lo cual puso en evidencia "la brecha digital entre lo urbano y lo rural", como señala la IEGPAZ (2021, p. 19). Esta brecha se agudiza para las mujeres étnicas y se incrementan así los obstáculos para su participación. Se refiere, por ejemplo, que

> durante el primer semestre hubo lo que se puede denominar parálisis institucional, como lo señalado en Antioquia: "en cuanto a los procesos de participación en las mesas de víctimas en Antioquia, las mujeres, población LGTBI+, campesinas están "parados"; ni capacitaciones, ni participación en las formulaciones de los planes de desarrollo, ni convocatorias. (IEGPAZ, 2021, p. 19)

Por su parte, el Ministerio del Interior reporta la creación concertada de la Comisión Nacional de Mujeres Indígenas (Decreto 1097, 2020), que estará integrada por cinco altos funcionarios y 22 mujeres de cinco organizaciones indígenas, lo cual constituye un avance importante en los escenarios nacionales de participación de esta población. No obstante, es importante resaltar que la creación de esta instancia hace parte de los compromisos pactados entre el Gobierno Nacional y la Mesa Permanente de Concertación en el marco del Plan Nacional de Desarrollo (PND) (2018-2022) y no se relaciona específicamente con los indicadores, los compromisos y las salvaguardas sustanciales pactadas en el marco del AFP. Así mismo, devela fuertes desafíos de cara a la participación de las mujeres indígenas que no hacen parte de las estructuras organizativas señaladas en el decreto.

La Procuraduría (2021) también indica que la actual problemática de subrepresentación de las mujeres étnicas en instancias de decisión es destacable:

> Aunque las mujeres ejercen un liderazgo esencial en sus respectivas comunidades, el grado de representación de ellas en las instancias de decisión tanto en las instancias creadas por el Acuerdo de Paz como en las propias organizaciones étnicas es deficitario en términos de equidad, lo que refleja una discriminación interseccional y una subrepresentación en estas instancias. (p. 654)

Lo anterior se profundiza para las Comunidades Afrodescendientes y sus mujeres. La Procuraduría (2021) señala que

> el balance general evidencia una exclusión política y discriminación institucional sistemática de las comunidades negras en el proceso de implementación del Acuerdo Final. Esto no solo se refleja en lo relacionado con la representación política y la participación efectiva de los líderes y comunidades afrocolombianas, sino también en "omisiones legislativas", exclusión de medidas afirmativas, invisibilización en las políticas públicas y presupuestos discriminatorios. (p. 654)

En el tema de género se hace énfasis en que las mujeres negras lucharon y ganaron su espacio en el caso de la Instancia de Género, pero ello no significa que estas hoy dejen de ser "el grupo poblacional más subrepresentado en las instancias de decisión política." (PGN, 2021, p. 654).

Ejemplo de ello es lo que señala la Procuraduría en cuanto a la meta de protección de líderes y lideresas afrocolombianos, por lo que se hace necesario el fortalecimiento de sistemas propios y la articulación con la Unidad Nacional de Protección (UNP). Si bien el PND contempla otros dos acuerdos para este fin, no se incluyó el plan propuesto por las Comunidades Afro, que es específico para la atención y protección de las mujeres afro, raizales y palenqueras víctimas del conflicto. (Espacio Nacional de Consulta Previa [ENCP], 2018, citado en PGN, 2021).

El desafío y la necesidad de avanzar con equidad en la participación de las mujeres étnicas en los espacios y las instancias de decisión puede evidenciarse en los distintos niveles territoriales y locales; incluso, en la

misma Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE), cuya creación hace parte del impulso, seguimiento y verificación a la implementación del Acuerdo de Paz. Desde aquí se puede observar una brecha en cuanto a la participación de las mujeres étnicas, dado que, por ejemplo, no se cumple con el criterio de paridad: de 8 vocerías, solo dos son mujeres.

Del balance realizado en este punto de participación es importante destacar la necesidad de fortalecer los espacios comunitarios y organizativos en favor de este enfoque. Como lo resalta la IEGPAZ (2021), es necesario crear "espacios particulares para mujeres" (p. 19), pues, "expresan que mientras el tema de género no sea considerado importante adentro, habrá vacíos, pues en un sistema patriarcal que no se cuestiona a sí mismo, es muy difícil avanzar en un enfoque interseccional" (p. 20).

De esta manera, se llama la atención sobre la necesidad de reconocer las desigualdades como una forma de reconocer también la autonomía de las mujeres y su autodeterminación:

> Las mujeres sienten que a veces es más cómodo hablar con discursos legitimados; expresan que a veces "se les aprecia y valora cuando hablan de tejido, gastronomía o de medicina tradicional, pero cuando se habla de representación y de tomar decisiones que afecten a las mujeres, en general tenemos problemas". (IEGPAZ, 2021, p. 20)

Una de las conclusiones centrales del tercer informe de la Procuraduría (2021) hace referencia, primero, a las falencias encontradas para la garantía del ejercicio del derecho fundamental a la consulta previa libre e informada y, segundo, a "una ausencia de perspectiva de género tanto en los escenarios participativos como en la propia dinámica de las comunidades" (p. 657).

A propósito del compromiso con el derecho a la protesta social y el ejercicio a la oposición política, resaltamos las observaciones que generó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) durante las movilizaciones del Paro Nacional 2021. Con la visita efectuada por la CIDH en Colombia entre el 8 y 10 de junio del año en curso, se emitió un documento con observaciones y recomendaciones, que, entre otros aspectos, señala con preocupación la "utilización de perfilamiento étnico-racial" como un factor que agrava los mecanismos usados por el Estado Colombiano para responder a la protesta social. En el caso particular de las mujeres indígenas y afrodescendientes, la CIDH llama al Estado colombiano a considerar todos los factores de riesgo que ellas puedan encontrar debido a su origen étnico-racial y su edad, según lo dispuesto en los artículos seis y nueve de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. La CIDH advierte que:

> [...] las vulneraciones a los derechos de niñas y mujeres indígenas y afrodescendientes no sólo les impactan a ellas individualmente, sino que también afectan negativamente a sus pueblos de origen, produciendo graves quiebres en el tejido social y aumentando la sensación de indefensión e impunidad. (p. 17)

El ejercicio de la participación está ligado a las respectivas garantías de seguridad y protección, de allí la importancia del desmonte de las organizaciones criminales y terceros que las financian; como señala la IEGPAZ (2021), basándose en los informes de la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y las cifras de personas asesinadas durante el 2020, la situación de las mujeres hace

> perentorio el desmonte de organizaciones criminales y el funcionamiento de las instancias para las garantías de seguridad creadas en el Acuerdo Final de Paz. Además, es necesario que los programas y protocolos que de allí se deriven incluyan los enfoques de género y étnico antirracista. (p. 77)

1.1.2.3 Reincorporación integral

La Contraloría General (2021) expresa que *"la principal dificultad en el punto 3 del Capítulo Étnico se asocia a las debilidades presupuestales de las entidades a cargo"* (p. 222) (cursivas nuestras). Igualmente, indica que no se reportan recursos de parte de ninguna otra entidad con compromisos étnicos en este punto; así, el pilar sobre garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones criminales no presentó ejecución de recursos en 2020.

Si existen registros paralelos sobre los posibles excombatientes o firmantes de paz étnicos, está información carece de unidad respecto a las mujeres, las familias y las generaciones. Tal como lo señala el informe de la Procuraduría (2021), "respecto del proceso de reincorporación, no hay claridad total sobre el conjunto de las cifras y tampoco hay datos para precisar el número de mujeres en proceso de reincorporación que pertenecen a comunidades étnicas y se verían beneficiadas por el programa" (p. 660).

Tampoco se ha progresado en la creación de una estrategia pedagógica para la divulgación de principios contra la discriminación racial y de las mujeres, jóvenes y niñas desvinculadas del conflicto; contrario a esto, se ha reportado el retorno e incremento de la práctica de reclutamiento forzado masivo de jóvenes, niños y niñas pertenecientes a Pueblos Étnicos. A esto se suma la práctica de delitos contra la integridad sexual, entre 2016 y 2018 se ha registrado 458 casos de este tipo, lo que representa el 31 % del total de estos casos en el país (Unidad de Víctimas, 2020, citado en PGN, p. 662).

Por su parte, de acuerdo con la IEGPAZ (2021), las mujeres en proceso de reincorporación señalan que "es inoperante el Sistema Nacional de Garantías de Seguridad, así como evidente la falta de respuesta efectiva de la Unidad Nacional de Protección —UNP—". (p. 20). En este sentido, por ejemplo, el informe del Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano (CONPA) (2020) menciona que la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) ha reportado que el 43 % de las agresiones contra líderes sociales y defensores de derechos humanos afectaron a líderes de las comunidades étnicas, y que aproximadamente 19,7 % del total de dichas agresiones afectaron a las mujeres (CODHES, 2020, citado en CONPA, 2020).

Señala la IEGPAZ (2021), a partir de entrevistas realizadas a un grupo focal de mujeres en proceso de reincorporación, que estas expresaban su preocupación por

> el proceso de reincorporación de las mujeres indígenas que estuvieron en las filas de las Farc, especialmente las Nukak, [que este] sea incierto y no exista un enfoque de género y mujer en ese proceso. No hay acompañamiento ni hay apoyo para que ellas se integren a actividades lícitas, ya que estas comunidades siguen siendo vulneradas y sin territorio. (p. 20)

Frente a este punto, en el *Insumo diagnóstico para la construcción del Capítulo Étnico del Plan Nacional de Acción en DD. HH.* (CPDH, 2021), se indica que la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) reportó en agosto de 2019 el desarrollo de un espacio de deliberación en la vereda Monterredondo (Miranda, Valle del Cauca), en el marco del proyecto de inversión "Servicio en generación de espacios de convivencia, reconciliación, reintegración y fortalecimiento de entornos protectores de los NNAJ". Allí se buscó identificar, con 25 participantes del cabildo Nasa, mujeres de la comunidad de dicha vereda y exintegrantes FARC-EP del antiguo espacio territorial de capacitación y reincorporación (ETCR) de Miranda, las iniciativas comunitarias para fortalecer entornos protectores y escenarios de reconciliación. "Como resultado de dicha identificación, el cabildo Nasa y la comunidad concertaron fortalecer la iniciativa "Tejedoras de paz" que tiene como objetivo el rescate de la identidad y las tradiciones locales ancestrales a partir del tejido" (CPDH, 2021, p. 25)

Así mismo, la ARN reporta el Contrato 1390 de 2019 suscrito con la Unión Temporal Entornos Protectores para la implementación de la estrategia de Fortalecimiento de entornos protectores para niños, niñas, adolescentes y jóvenes "Mambrú". Desde 2019 se implementan actividades de prevención temprana de reclutamiento, uso y utilización de niños, niñas, adolescentes y jóvenes (NNAJ) por parte de grupos armados organizados y grupos delincuenciales organizados. Dichas actividades se focalizaron en los siguientes territorios (CPDH, 2021):

a. Resguardo Mayasquer, en Cumbal, Nariño (pueblo Pasto)

b. Resguardo Colonial Cañamomo y Lomaprieta, ubicado en los municipios de Riosucio y Supia, en el departamento de Caldas (comunidad indígena Emberá Chamí)

c. Consejos Comunitarios Santa Cecilia y Piedras Bachichí, ubicados en el municipio de Pueblo Rico, en el departamento de Risaralda (Comunidad Afrodescendiente).

Al respecto, es importante realizar seguimiento a las acciones y las iniciativas propuestas en cada uno de estos espacios, de tal manera que se garantice su continuidad, fortalecimiento y progresividad, y así evitar intervenciones de corte asistencialista, de corto plazo, sin sostenibilidad y con regresividad. En estos puntos quedaron las siguientes iniciativas:

a. En el municipio de Cumbal se concertó la iniciativa "Escuela Deportiva Sin Fronteras", la cual apunta al aprovechamiento de tiempo libre como una herramienta de protección y construcción de proyecto de vida.

b. Se concertó con la comunidad y las autoridades indígenas el fortalecimiento del entorno protector del Grupo Juvenil de Bomberos del Resguardo Colonial Cañamomo y Lomaprieta, a partir de la formación, dotación y la difusión y arraigo de las prácticas culturales ancestrales.

c. Las Comunidades y autoridades Afrodescendientes de Santa Cecilia y Piedras Bachichí priorizaron una iniciativa para el fortalecimiento de entornos protectores de la infancia y la adolescencia por medio de la cultura ancestral del territorio, en particular a través de la danza y la música tradicional, por medio de los cuales se fortalecen las prácticas de cuidado y los entornos protectores de NNAJ de las dos comunidades (CPDH, 2021, p. 26).

Igualmente, en el informe de la CPDH (2021) se indica que, en el marco de la ejecución del proyecto de inversión "Prevención riesgos de victimización y reincidencia en población en proceso de reintegración y en reincorporación", se desarrollaron acciones comunitarias, las cuales tuvieron cobertura en Fonseca (La Guajira), La Montañita (Caquetá), Planadas (Tolima), Tumaco (Nariño), Villavicencio (Meta) y Santander de Quilichao (Cauca). De estas, es igualmente importante realizar seguimiento de los reportes presentados.

En primer lugar, se indica que "se vieron beneficiadas alrededor 914 personas entre excombatientes y comunidades aledañas incluyendo población indígena, quienes fueron vinculados al desarrollo de las acciones de prevención" (CPDH, 2021, p. 27). Sin embargo, no se conoce el dato exacto de cuántas de ellas en efecto eran población indígena, ni cuántas eran madres, jóvenes o menores de 18 años, entre otros aspectos. En segundo lugar, se reporta el apoyo a dos iniciativas con enfoque diferencial y la ejecución de seis iniciativas locales en prevención de riesgo de victimización y reincidencia, las cuales se desarrollaron en los departamentos de Meta, Cauca y Nariño, con alta presencia de grupos étnicos. Finalmente, se llevaron a cabo de 11 jornadas de sensibilización a través de jornadas comunitarias, en las que se vinculó a población indígena. En las jornadas se entregaron maletas pedagógicas como un símbolo de intercambio y construcción de saberes

sociales. Los participantes, al recibir y apropiarse de este recurso se comprometieron a continuar replicando los conocimientos adquiridos durante los talleres, seminarios y jornadas comunitarias (CPDH, 2021, p. 28).

1.1.2.4 Sustitución integral de cultivos de uso ilícito

A propósito del proceso de sustitución, La Contraloría General (2021) reporta que:

> De 10 085 familias negras o afrocolombianas inscritas en el PNIS [Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito], a 31 de marzo de 2021, el 69 % terminó la fase de pagos; el 47 % recibió el incentivo de autosostenimiento y seguridad alimentaria; el 2 % recibió recursos para el proyecto productivo de ciclo corto 242; el 49 % recibió asistencia técnica; y ninguna de las familias ha recibido recursos para el proyecto productivo de ciclo largo 244.
>
> De 1972 familias indígenas inscritas en el PNIS, a 31 de marzo de 2021, el 63 % terminó la fase de pagos; el 60 % recibió el incentivo de autosostenimiento y seguridad alimentaria; ninguna familia recibió recursos para el proyecto productivo de ciclo largo. (p. 226)

Por su parte, la Procuraduría (2021b) reporta que

> la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, con corte a 31 de marzo de 2021, informó que de las 99 097 familias vinculadas entre 2017 y 2018 al PNIS, 13 105 pertenecen a comunidades étnicas. De las cuales 2794 son pertenecientes a Pueblos Indígenas, 1910 tenían la condición de cultivadores, 45 no cultivadores y 839 recolectores. Respecto a los pueblos NARP [Negros, Afros, Raizales y Palenqueros] 8710 eran cultivadores, 1346 no cultivadores y 182 recolectores. (pp. 670-671)

Respecto a lo expuesto, no se especifica cuántos de los cultivadores son mujeres, jóvenes, adultos mayores, entre otros.

La IEGPAZ (2021) señala la urgencia de implementar el protocolo de incorporación del enfoque de género en el PNIS, en sus palabras, "preocupan los retrasos en el componente colectivo y se espera que el nuevo operador responda a la incorporación de los enfoques de género y étnico antirracista" (p. 43). Esta instancia precisa que

> muchas de estas mujeres indígenas, en el contexto de la pandemia trabajan en las cocinas donde raspan coca, no tienen proyectos productivos propios, ni acordes con sus necesidades. Muchas de ellas, tanto en lo urbano como en lo rural, producen sus artesanías y no tienen espacios de comercialización. Se preguntan ¿Cómo pensarse un proyecto de comercialización realmente bueno para abrir mercados? (p. 20)

Se destaca del informe de la Procuraduría (2021b) que

> la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio de Interior expidió la Resolución 001 de 2020, por la cual certificó no presencia de comunidades étnicas en los territorios en los cuales pretende adelantar el Programa de erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea con el herbicida glifosato –PECIG, en 104 municipios entre los cuales se encuentran territorios étnicos de posesión ancestral o en trámite de titulación o ampliación. (p. 671)

Lo anterior vulnera significativamente a las comunidades étnicas no solo por el incumplimiento y afectación al derecho a la consulta previo, sino, sobre todo, por el perjuicio singular que el glifosato provoca sobre las mujeres, la niñez, los jóvenes y los adultos mayores de estos territorios.

Así mismo, con relación a los indicadores de Minas antipersonal (MAP) y Municiones sin explotar (MUSE), la Procuraduría (2021b) destaca que **"**durante 2020 se han reportado al menos 9 víctimas de las MAP pertenecientes a comunidades étnicas, y al menos 2000 indígenas han sido confinados forzosamente por la siembra de MAP/MUSE en sus territorios" (El Espectador, 2021, Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación, 2021, citado en PGN, p. 674). La Procuraduría (2021b) advierte además que "de igual forma, en los Pueblos Étnicos se ha declarado la emergencia humanitaria ante el aumento de la presencia de MAP y MUSE en sus territorios" (p. 674). Sin embargo, no se da cuenta de cuántas de estas víctimas son mujeres, jóvenes, entre otros sujetos del ETEGMFG, por lo tanto, tampoco se diagnostica el aumento de la presencia de MAP y MUSE desde este enfoque.

Dentro de las conclusiones de la Procuraduría (2021b), se indica que, como lo refiere el CONPA (2021), la frustración frente a las expectativas de la sustitución planteada y no cumplida ha generado a las comunidades étnicas una "acción con daño" (p. 675). Respecto a ello, es importante indagar por cómo se ha vivido esta acción con daño desde la perspectiva del enfoque étnico, de género, mujer, familia y generación. Si "no es claro el nivel de inclusión de los Planes de Salvaguarda y los Planes de Vida de las comunidades en los PISDA [Plan Integral Municipal y Comunitario de Sustitución y Desarrollo Alternativo]" (CGR, 2021, p. 227), menos la interseccionalidad de ETEGMFG en aquellos.

En el informe de la Contraloría (2021) se indica que los recursos reportados en el punto 4 del Acuerdo de Paz son de $ 48 257 millones por parte de la ART, correspondientes al pago de incentivos a familias étnicas en el PNIS. Sin embargo, se resalta la ausencia de recursos para la prevención del consumo, salud pública y la solución al problema de la comercialización (p. 225). Recordemos que al menos cuatro indicadores hacen referencia a la garantía de la perspectiva de género, mujer, familia y generación en la consulta, formulación, diseño, implementación y seguimiento de la Política Nacional de Reducción del Consumo de SPA y el Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Sustancias Psicoactivas (lícitas e ilícitas). Al respecto, vale la pena indicar que no se ha dado cumplimiento a la creación de la Instancia de Alto Nivel para este programa. En la actualidad, como lo señala la Contraloría (2021), el instrumento normativo mediante el cual se crea se encuentra en revisión (p. 228). Esto constituye una oportunidad para que antes de su promulgación se efectúe la comprobación del ETEGMFG.

Con relación al indicador del PMI (2017) de mujeres de Pueblos y Comunidades Étnicas beneficiadas con la suspensión de la pena, condenadas por delitos de drogas, según la Contraloría (2021), se reporta que "no se han presentado al Congreso de la República nuevos proyectos de ajustes normativos para el tratamiento penal diferencial y aún están en concertación los parámetros de los indicadores PMI, entre DNP, CPEC, IEANPE y Min. Justicia" (p. 228).

1.1.2.5 Sistema integral de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición para las víctimas

De todos los puntos del PMI, el del Sistema integral de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición para las víctimas (SIVJRGN), según datos de la Procuraduría (2021b), cuenta con mayor porcentaje de cumplimiento:

> Este punto tiene 13 indicadores en el PMI […], en cuanto al cumplimiento de los indicadores […], se señala lo siguiente: Los cuatro indicadores (100 %) tienen ficha técnica aprobada. Un indicador (25 %) cuenta con reporte de avance del 100 % en el SIIPO con fecha de corte de diciembre de 2020. Tres indicadores (75 %) no cuentan con avance reportado en el SIIPO con fecha de corte de mayo de 2021. (p. 676)

Aun así, la realidad es que la reconfiguración del conflicto nos aleja cada vez más del cumplimiento, con progresividad y centralidad, de los derechos de verdad, justicia, reparación integral y garantías de no repetición de las víctimas. En especial, para las comunidades y Pueblos Étnicos, el panorama presenta nuevos hechos de violencia que reconfiguran el conflicto social y armado, profundizando su situación de victimización. Frente a ello, la IEGPAZ (2021) señala que,

> a la grave situación que se tenía a la firma del Acuerdo Final de Paz, se le suman la ocurrencia de nuevos hechos victimizantes (577 000) entre enero del 2017 a noviembre del 2020, señalados reiteradamente por diferentes instancias como la Defensoría del Pueblo en su sistema de alertas tempranas, por la Instancia Especial de Mujeres y por las mujeres en los territorios, consecuencia de la reconfiguración y fortalecimiento de estructuras armadas ilegales (p. 29)

De acuerdo con la misma organización, un poco más del 50 % de víctimas son mujeres, 13,2 % población afrocolombiana, 25 % menores de edad (Red Nacional de Información [RNI], 2021, citado en IEGPAZ, 2021, p. 78). Así mismo, la IEGPAZ (2021) muestra que

> se presentan mayores persecuciones a los liderazgos de mujeres guardias indígenas y campesinas, así como un incremento de acciones bélicas, la reaparición de artefactos explosivos, la implementación del Acuerdo Final de Paz ha sido escasa, sin enfoque diferencial, territorial y de género. (p. 29)

En este orden de ideas, también se denuncia la situación de los jóvenes en el Chocó, que se vuelven objeto de mayores actos de violencia durante este recrudecimiento del conflicto:

> en la actualidad el Chocó está viviendo la peor crisis humanitaria, debido tanto a la pandemia de la COVID-19, como por el enfrentamiento entre el ELN y los paramilitares en territorios como el Alto y Medio Baudó, la región del pacífico y del Medio y Bajo Atrato, donde ha habido degollamiento de personas y muerte a menores de edad, que han quedado en medio de los enfrentamientos de estos grupos. (IEGPAZ, 2021, p. 30)

La IEGPAZ (2021) refiere que, en efecto, "la situación de las mujeres afrocolombianas desplazadas es crítica. Las discriminaciones históricas se han recrudecido con la pandemia, sacando a flote las graves desigualdades sociales, de género y el racismo de este país" (p. 30). Esto se suma a la situación de las mujeres indígenas, pues el recrudecimiento de la violencia en el marco de la pandemia las afecta también de manera desproporcionada.

A propósito de la salvaguarda del Capítulo Étnico, relacionada con el desminado y la restitución del resguardo Nukak, la IEGPAZ (2021) hace énfasis en la necesidad de tener un diálogo con las mujeres indígenas de la comunidad, toda vez que "el ejército dice que el tema de desminado humanitario es difícil por la presencia de actores armados en el territorio y que lo único que se puede hacer es un desminado Militar", por eso sería necesario que frente a la militarización "este tema se acuerde con ellas y sus necesidades en materia de DD. HH." (p. 34).

Se destaca del informe de la Contraloría (2021) que "la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD) no cuenta con recursos específicos para los Pueblos Étnicos" (p. 230). Esto suscita inquietud por las mujeres, las familias y las generaciones de los Pueblos Étnicos afectados por las desapariciones forzadas infringidas durante el conflicto armado y, aún hoy, durante el posacuerdo.

Frente al indicador del ETEGMFG en la atención psicosocial, según los Decretos leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011, la Contraloría (2021) refiere que, "a 31 de marzo de 2021, no hay reporte del número de víctimas de origen étnico con atención psicosocial con pertenencia cultural" (p. 230). Adicional a lo informado por la Procuraduría General de la Nación (2021b), las mujeres pertenecientes a Pueblos Étnicos han señalado la importancia de incorporar sus prácticas culturales y espirituales a la atención psicosocial como parte de su sanación y restablecimiento de sus derechos. Tanto las mujeres indígenas, como las afrocolombianas, negras, palenqueras y raizales realizan de manera permanente esta labor en sus comunidades y territorios (IEGPAZ, 2021, p. 194).

Así mismo, la Procuraduría (2021b) resalta que en este indicador "no se presentan avances significativos, por el contrario, el Ministerio de Salud reportó que no tiene la capacidad para satisfacer la demanda de sus servicios" (p. 684). Además, las situaciones que se den a conocer "no pueden ser monitoreadas correctamente porque los sistemas de información del Ministerio de Salud no tienen información desagregada que permita el cruce de datos para el análisis contextual de los casos, sumado a que el número de casos y víctimas siempre está en aumento" (p. 684). Ante este panorama,

> la Instancia Especial de Mujeres llama la atención para que desde estas entidades eviten revictimizar a las mujeres, brinden la atención psicosocial requerida, se tomen en cuenta en todo el proceso las particularidades étnicas, culturales y territoriales, asimismo consideren las condiciones de seguridad de los territorios y las mujeres cuenten con la pedagogía necesaria y suficiente sobre los propósitos, misionalidad y alcances de cada una de estas entidades. (2021, p. 79)

La IEGPAZ (2021) continúa haciendo un llamado "para que en el informe final de la CEV [Comisión de la Verdad] queden visibles de manera transversal, todas las violencias contra las mujeres y población LGBTI exacerbadas en el marco del conflicto armado, tomando en cuenta los enfoques étnicos antirracistas". También, resaltamos el llamado de esta instancia frente a la violencia sexual contra las mujeres y la población LGBTIQ, porque "si bien es muy relevante [visibilizarla], es importante evidenciar que no es lo único que les ha pasado a las mujeres dentro del conflicto armado" (p. 79).

A partir del trabajo de la IEANPE (2021), a través de audiencias públicas vía Web, se constata que "la violencia contra las mujeres no se ha indagado de manera específica. De otra parte, diversas organizaciones de mujeres han solicitado la apertura de un macro caso relacionado con violencia sexual, y la JEP ha recibido un importante número de informes al respecto" (p. 88).

Frente al indicador vinculado con los planes de reparación colectiva se reporta que,

> a marzo 31 de 2021, la meta cuenta con un avance del 25 %, correspondiente a un plan nacional étnico de reparación colectiva en implementación (pueblo Rrom), de cuatro SRC [Sujetos de Reparación Colectiva] étnicos de línea base, sobre los cuales se proyecta lograr consulta previa de sus planes en 2021 (Pueblos Kankuamo en fase de diseño y formulación, y Misak y Yanacona en fase de caracterización). (CGR, 2021, p. 231)

Sin embargo, no se menciona en ningún apartado si este cumple con el compromiso de ser pactado, concertado, formulado e implementado desde el ETEGMFG. Lo mismo sucede con los planes de retorno que, como se indicaba en el punto de Reforma Rural Integral, no solo no han avanzado en la protección y garantía de los derechos territoriales de los pueblos priorizados, sino que se encuentra totalmente ausente la mención a un ETEGMFG.

Frente a la meta del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos, la Contraloría refiere que se encuentra en incumplimiento, "ya que debió surtirse en 2018, y a primer trimestre de 2021 no se tiene implementado ni formulado el Plan Nacional de DD. HH." (CGR, 2021, p. 231). Por su parte, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos (2021), como ya mencionó, elaboró el *Diagnóstico para la construcción del Capítulo Étnico del Plan Nacional de Acción en DD. HH.* Este documento plantea cuatro partes: la primera define derechos colectivos; la segunda, hace un balance de las acciones afirmativas por parte del Gobierno Nacional en favor de estos derechos; la tercera se refiere a una batería de conductas amenazantes o que los vulneran y la cuarta da cuenta de las vulneraciones de los derechos colectivos. Los que se priorizan en dicho documento son: territorio, autonomía, desarrollo propio, subsistencia, integridad cultural, consulta previa y participación.

Una vez realizada la revisión, se observan ciertas omisiones de interpretación respecto a estos derechos desde la perspectiva de cada pueblo étnico, pero sobre todo desde el enfoque ETEGMFG, pues no existe ni la menor mención de este en el diagnóstico. Lo único que se identifica son algunas referencias en cifras, al hablar de "número de familias", "número de niños y niñas", o el uso de lenguaje inclusivo cuando se refieren a "líderes" y "lideresas" en alguno de los apartados del texto de acciones afirmativas. Sin embargo, nada de ello constituye el cumplimiento de identificación de derechos, estrategias, lineamientos específicos y sistemas de información para la protección y prevención con perspectiva de género, mujer, familia y generación. Así mismo, en el capítulo sobre vulneraciones, no aparecen las diversas tipologías que de manera singular afectan a las mujeres, las familias y las generaciones de los Pueblos Étnicos, que constituyen, en efecto, vulneraciones de carácter colectivo.

1.1.2.6 Seguimiento, verificación y monitoreo de la implementación

Como lo indica el segundo informe de la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación (STCIV) (2021), "la falta de información pública con datos específicos, precisos y desagregados es uno de los principales retos para el monitoreo y seguimiento y para el desarrollo de políticas específicas para la implementación del enfoque de GMFG" (p. 12). A esto se suma lo que la CGR (2021) refiere como una de las principales dificultades, es decir, "la ausencia de un ítem étnico en el trazador presupuestal para la paz [...] en el seguimiento a la implementación del Capítulo Étnico del AFP" (p. 210). Igualmente, la Contraloría señala que para 2020 no se ejecutaron recursos para el punto seis**.**

El Capítulo Étnico de la Habana, en materia de implementación y verificación, contempló la creación de una Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE) y, con relación al ETEGMFG, se generó el "indicador de Metas, Variables e Indicadores en el Plan Marco de Implementación Contempladas en el SIIPO" (PMI, 2018, p. 199). Lo anterior está totalmente ausente y no es mencionado por ninguna de las entidades de control. Como destaca la Procuraduría (2021b) del informe de la STCIV (2020, 2021a), "no existen indicadores específicos que permitan medir con exactitud los recursos específicos que se están destinando al desarrollo e implementación del enfoque étnico del acuerdo; la IEANPE no cuenta con sistemas para realizar seguimiento y verificación a las cuestiones financieras" (pp. 687-688). Pero, además, se afirma que "desde su creación ha tenido dificultades para su funcionamiento, al no contar con las garantías suficientes para el ejercicio de su labor" (p. 687).

1.1.3 Hallazgos y conclusiones

Desde esta Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos para el seguimiento de la implementación del Acuerdo Final, se identificaron los siguientes aspectos como fundamentales en la verificación del ETEGMFG:

1.1.3.1 Vacío y desconexión en la concepción de la salvaguarda

En primer lugar, identificamos la carencia de contenidos y definición del ETEGMFG. Ninguno de los informes del Gobierno Nacional reporta el cumplimiento de unos criterios claros que compongan este enfoque; a la par, no se convocan los escenarios y las instancias para indagar sobre su comprensión. Como ha señalado la STCIV (2021a), "no hay una definición técnica ampliamente aceptada del enfoque de GMFG que brinde suficiente contenido y permita avanzar en su operacionalización, medición e inclusión en las herramientas de políticas públicas" (p. 10); No obstante, enfatizamos en que

> esta propuesta retoma la perspectiva reivindicativa de la larga tradición de las luchas populares contra el racismo y las diversas relaciones de poder producto del proceso colonial enlazadas a las relaciones de clase y género, asuntos que configuran el eje central de su propuesta teórica anti sistémica y anti patriarcal. (IEGPAZ, 2021, p. 210)

Si bien una definición como la buscada por la Secretaría Técnica puede ser deseable, desde la IEANPE afirmamos que lo importante es que el ETEGMFG sea entendido por todas las instituciones e involucrados en la implementación, pues este enfoque está relacionado directamente con las amplias cosmogonías y culturas de los Pueblos Étnicos, sus historias y sus exigencias, en especial con las visiones y las luchas lideradas por las mujeres étnicas. Por lo demás, estas concepciones sin duda se identifican, en la actualidad, en el sinnúmero de estructuras organizativas que se han desarrollado para hacerlo efectivo, como las consejerías, comisiones, comités, equipos, coordinaciones, ejes y colectivos. Estos se siguen creando a nivel de las experiencias comunitarias, territoriales, del orden local, regional y nacional, bajo la denominación de género, mujer, familia, generación, juventud o infancia.

Un ejemplo de ello es el mandato del VII Congreso de la ONIC, en el año 2007, por el cual nace la Consejería de Mujer, Familia y Generación. Entre otras funciones, basa su quehacer en la documentación, la investigación, la visibilización y el acompañamiento a las mujeres y las familias indígenas que han sido vulneradas en sus derechos. Igualmente, trabajan en el fortalecimiento de estas familias y de las diferentes generaciones. Otros ejemplos son la Coordinación de género de AFRODES o la organización COMADRES, afiliada a esta asociación, pero emergida como un proceso organizativo autónomo de mujeres afrocolombianas víctimas del conflicto armado de diversas regiones del país; la organización de Mujeres (AINI), luchadoras del Naya contra el flagelo de la desaparición forzada; o el proceso de las Mujeres CRIC, entre otras tantas.

Así las cosas, la adopción e implementación del ETEGMFG implica que todas las instituciones estatales, internacionales y demás involucrados desarrollen en sus procesos de implementación y monitoreo del Acuerdo de Paz la identificación de:

1. la medida, plan o programa que integre de forma expresa en su concepción el ETEGMFG.
2. los sujetos y las sujetas del ETEGMFG.
3. las comprensiones y universos epistémicos que posee cada pueblo y comunidad étnica, respecto a cada criterio del ETEGMFG.
4. la manera en que este enfoque se ha implementado en particular.

5. Se debe contestar a la pregunta de si las mujeres afrodescendientes o indígenas participaron en el diseño y la implementación del ETEGMFG; esta pregunta debe incluir un análisis interseccional que permita evidenciar cómo participan las demás poblaciones que requieren una protección especial y reforzada, en particular los NNAJ, las y los adultos mayores y las personas LGBTIQ étnicas.
6. Sumado a lo anterior, debe preguntarse por los presupuestos específicos que se asignen a la implementación de estas medidas, incluida su suficiencia o no con relación a las necesidades de las mujeres afrodescendientes o indígenas y demás grupos de protección especial. La valoración de la implementación de las políticas y las medidas, si bien debe identificar y atender todos los procesos y resultados institucionales, también debe basarse en un enfoque de goce efectivo de derechos, como el propuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004, por lo tanto, será importante concentrarse en el impacto de las medidas, no solo en su desarrollo.
7. Deben identificarse posibles patrones de exclusión y discriminación de las mujeres afrodescendientes o indígenas y demás grupos de protección especial, con medidas específicas para superarlos, e impulsar, además, acciones afirmativas para cerrar las brechas históricas y contextuales identificadas.
8. El carácter generacional de las medidas, programas, iniciativas, proyectos, planes que se adjudiquen la incorporación del ETEGMFG.
9. Las perspectivas de familia de las medidas, programas, iniciativas, proyectos, planes que se adjudiquen la incorporación del ETEGMFG.
10. El cumplimiento de los convenios y tratados estipulados como principios de interpretación e implementación.
11. La relación con las otras salvaguardas (objeción cultural, consulta previa, libre e informada, no detrimento de los derechos).

Además de lo expuesto, se insiste en la necesidad de garantizar, de manera plena y efectiva, la construcción participativa y colectiva de la concepción y los alcances del ETEGMFG desde los territorios y hacia el interior de los procesos organizativos, comunitarios, locales, entre otros. Esto pasa también por activar estrategias integrales que fortalezcan los sujetos y sujetas del ETEGMFG.

1.1.3.2 Debilidad administrativa

Como debilidades de este componente identificamos:

- Desarticulación territorial y participativa en el diseño de estrategias metodológicas de la implementación; debilidad en estrategias de seguimiento con pertinencia cultural y un enfoque transversal étnico, de género, mujer, familia y generación.
- No existe un trabajo territorial significativo en términos del cumplimiento de los compromisos, salvaguardas y garantías de género, mujer, familia y generación, en cada uno de los ámbitos contemplados para la construcción de paz.
- Se perciben falencias estructurales y falta de claridad respecto a la atención, el acompañamiento y el seguimiento respetuoso e idóneo de los procesos de las mujeres, las generaciones, las familias y las diversidades de género de los Pueblos Étnicos. No hay indicadores de cumplimiento efectivo ni diagnósticos oficiales que permitan hacer propuestas de trabajo ni poner en marcha acciones.

- Es urgente un espacio permanente de articulación con las mujeres en el territorio, coordinado con los procesos organizativos y comunitarios que contemple los caminos idóneos y efectivos para el cumplimiento de esta salvaguarda sustancial.
- No hay información acerca de cómo están siendo reconocidos los derechos de la población LGBTIQ con sus diferencias y diversidades en las Comunidades Indígenas, Gitanas, Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras. No existe un diagnóstico que identifique los avances y las necesidades particulares de este sector de la población.
- No hay información de las mujeres gitanas o Rrom, de su situación, necesidades o apuestas de paz en ninguno de los más de diez informes que dan cuenta del avance del punto 6.2 del AFP.
- No se evidencia un plan estratégico ni protocolos con enfoque antirracista y étnico para las mujeres negras, indígenas, afrodescendientes, palenqueras, raizales y Rrom firmantes de paz.
- Se adolece de canales de comunicación, articulación y concertación con las instancias creadas para el capítulo de género y las entidades gubernamentales. No se está garantizando la participación efectiva de las mujeres étnicas y, particularmente, se resaltan los enormes vacíos respecto de las mujeres negras, afrocolombianas raizales y palenqueras.
- No se han facilitado las estrategias de encuentro, participación y construcción colectiva adecuadas y proporcionales a la relevancia de esta salvaguarda para el diálogo asertivo y propositivo con las mujeres, familias, generaciones, y desde las perspectivas de género, de los Pueblos y Comunidades Indígenas, Negros, Afrocolombianos, Raizales y Palenqueros.

1.1.3.3 Debilidad presupuestal

En la actualidad *no hay presupuestos* que se correspondan con las necesidades territoriales concertadas para la implementación efectiva del ETEGMFG por parte del Gobierno Nacional y sus instituciones. No existe trazador presupuestal claro e idóneo para tal fin.

1.1.3.4 Debilidad en la implementación y el seguimiento

De la lectura, el análisis y la verificación de lo descrito en términos de avances de los compromisos establecidos con ETEGMFG, se hace énfasis en que, si bien existen unas acciones que contribuyen al cumplimiento de los compromisos, estas no reflejan una lectura integral, articulada, territorial, social y comunitaria frente a lo que está sucediendo con la implementación y las garantías de esta salvaguarda. Por esa razón se exponen las siguientes observaciones frente al tercer informe de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (2021), *Avances en la implementación de los 97 indicadores del Capítulo Étnico del Plan Marco de Implementación*, el cual abarca el periodo de agosto de 2018 a abril de 2021.

1.1.3.4.1 Información cuantitativa desvinculada del enfoque o poco pertinente

El informe (CPEC, 2021) presenta datos sin su correspondiente explicación, entonces, en varios indicadores surgen las siguientes inquietudes, ¿por qué esta información tiene que ver con un enfoque de género, mujer, familia y generación si no se están ni siquiera mencionando a los sujetos evidentes del enfoque?, ¿cuáles son los criterios que el Gobierno colombiano ha identificado para establecer el cumplimiento de un compromiso desde la perspectiva del ETEGMFG?, ¿de dónde provienen estos criterios?, ¿con quiénes los ha elaborado?

Frente a los indicadores A.E.22, A.E.25 y A.E.26 y de acuerdo con la transversalidad del enfoque se señala, por ejemplo

> En el marco de la implementación de los PDET y a través de la estrategia incidencia del PDET en los Gobiernos locales, la Agencia de Renovación del Territorio logró la inclusión de 12 257 iniciativas PDET en los Planes de Desarrollo Territorial, de los cuales 10 774 son municipales y 1483 departamentales, dentro de las cuales el 47,6 % cuentan con marcación propia y común étnicas, este ejercicio fue desarrollado en la vigencia 2020. Así mismo, como resultado de la estrategia "Yo me subo a mi PDET", a corte a diciembre de 2020, se logró gestionar 646 iniciativas propias étnicas y 447 iniciativas comunes étnicas, esta acción sigue en desarrollo en 2021. (CPEC, 2021, p. 101)

¿De qué manera la información descrita me permite inferir que aquello está relacionado con el enfoque transversal de género, mujer familia y generación?

En seguida, se hace referencia a incentivos de 111 iniciativas con participación de mujeres étnicas, pero no se indica cuántas de ellas son indígenas, afrocolombianas, negras, raizales o palenqueras; tampoco se habla de la integralidad con la perspectiva generacional, de género o familia, ni desde quiénes la generan.

Frente al compromiso (E.E.6, E.E.7, E.E.8) "Avance en la construcción del insumo diagnóstico que presentará la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales en el marco de los procesos de consulta previa que se adelanten para la construcción concertada del Capítulo Étnico del Plan Nacional de Derechos Humanos", (CPEC, 2021, p.103) no se brinda ninguna información de tiempo, modo, lugar, sujetos, que nos permita saber que en efecto se da cumplimiento con el enfoque de género, mujer, familia y generación.

1.1.3.4.2 Información carente de análisis crítico, reflexivo y propositivo

Para nombrar una acción como "avance" es importante identificar los contextos, los desafíos y las tensiones de la implementación. Sin embargo, dicho análisis es escaso en el documento, puesto que preocupa más evidenciar "lo que se ha hecho", pero no lo que está sucediendo en los territorios, los limitantes, "lo que solicitan las mujeres", los retos para garantizar sus derechos, entre otros. Por ejemplo, en el compromiso del indicador B.E.11, se señala que, en materia de participación, desde el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, se otorgó un estímulo para producción de contenidos sonoros orientados a fomentar una cultura de paz con enfoque de género y con la participación de mujeres de Pueblos Indígenas en su realización, cuyo valor fue de dos millones de pesos ($ 2 000 000). Sin embargo, no se brindan elementos del contexto socioterritorial, diferenciando y especificando los desafíos y logros de este proceso. A propósito, queda la siguiente inquietud: ¿cuál es el avance en participación respecto a la cantidad de mujeres de los Pueblos Indígenas, Afrodescendientes, Raizales y Palenqueros?

1.1.3.4.3 Información consignada de manera desarticulada de los instrumentos y los escenarios creados para la representación, la interlocución y la consulta de la implementación del Capítulo Étnico y sus salvaguardas

La elaboración de este avance de la CPEC (2021) se efectúa sin participación, consulta ni interlocución con la Instancia Especial de Alto Nivel de Pueblos Étnicos (IEANPE), es decir, se genera unilateralmente, sin contar con espacios ni caminos metodológicos que materialicen un trabajo articulado y participativo en el seguimiento de la implementación. Lo anterior, se traduce en inquietudes tales como: ¿Cuál es la ruta metodológica participativa del Gobierno colombiano para analizar e identificar los avances de este enfoque si, por ejemplo, a la IEANPE no se le ha convocado para este fin?

1.1.3.4.4 Información fragmentada sobre las mujeres, las familias, las generaciones y las diversidades de género de los Pueblos Étnicos

En particular, se alerta sobre un evidente vacío en el ETEGMFG respecto de los Pueblos y Comunidades Afrodescendientes, Raizales, Negras, Palenqueras. En muchos de los indicadores, el Gobierno se limita a brindar información acerca de algunas mujeres de los Pueblos Indígenas como beneficiarias, es decir, muestra un porcentaje de la totalidad de ellas, mas no se las tiene en cuenta como sujetas autónomas, activas y diversificadas desde sus distintos pueblos; por tanto. Un ejemplo de ello es lo expuesto sobre el indicador A.E.26, en el que se dice que la Agencia de Renovación del Territorio ha presentado dificultades con la identificación de las iniciativas propias étnicas y de género y su relación con las organizaciones de mujeres de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (CPEC, 2021, p. 67). Así, en muchos de los indicadores se les omite. Y cuando aparecen algunos datos, surgen las inquietudes, ¿con quiénes está validada aquella información?, ¿cómo la están ajustando?

1.2 Derecho a la objeción cultural

Salvaguarda de la objeción cultural
Respetar el derecho a la objeción cultural como garantía de no repetición

Para una mejor comprensión, abordamos el derecho a la objeción cultural registrando sus antecedentes cercanos y el estado de su implementación; se incluye, además, una propuesta de conceptualización y las características de la objeción cultural, para avanzar en el cumplimiento de lo estipulado en el Acuerdo de Paz.

1.2.1 Antecedentes

1.2.1.1 Asamblea Constituyente

Recordemos que hubo un intento de legislación sobre el derecho a la objeción cultural en la Asamblea Constituyente (1991) con la propuesta de reforma constitucional que sustentó el constituyente taita Lorenzo Muelas Hurtado del pueblo Misak. Él lo concibió como complementario al derecho que las Comunidades Indígenas tienen a través de sus autoridades "a concertar toda decisión referente a los proyectos, planes de desarrollo o de explotación de los recursos naturales y del subsuelo que se encuentre en sus resguardos y territorios tradicionales" (p. 9) y que, de no llegar a un acuerdo con el Estado, los pueblos tendrían el derecho a objetar proyectos en sus territorios.

El taita Lorenzo Muelas Hurtado en su propuesta planteó que

> es innegable el derecho de las poblaciones a determinar el uso o forma de explotación del uso de sus recursos naturales. Derecho que lleva implícita la facultad de concertar su participación y forma de ejecución. De su libre ejercicio pueden derivarse, en la mayoría de los casos, el acuerdo entre las comunidades y los entes interesados en su utilización. (Asamblea Nacional Constituyente, 1991, p. 6)

1.2.1.2 Capítulo Étnico de Paz

Por primera vez, en la legislación colombiana, se incluye el derecho a la objeción cultural a través del Acto Legislativo n.º02 del 11 de mayo de 2017, que aprobó como artículo transitorio constitucional el Acuerdo Final de Paz (2018). En este se incluyó el Capítulo Étnico con las salvaguardas sustanciales donde se precisó que "se respetará [...] el derecho a la objeción cultural como garantía de no repetición" (p. 207).

1.2.2 La implementación del derecho a la objeción cultural

Es importante dejar claro que en el PMI no se construyeron metas trazadoras ni indicadores sobre la objeción cultural, dado que su implementación es de carácter transversal y aplica a todos los puntos del Acuerdo de Paz, por tanto, es responsabilidad del Estado, en cabeza de cada una de las 27 instituciones encargadas de la implementación del Acuerdo, garantizar la observancia de este derecho en cada uno de los procesos y trámites correspondientes. Así mismo, los Pueblos Étnicos en el ejercicio de la objeción cultural, desde su cosmovisión, derecho propio y en protección de su cultura y pervivencia como pueblos, desarrollarán e implementarán autónomamente las medidas y acciones que consideren pertinentes para lograr su aplicación efectiva.

Al revisar los informes institucionales y no institucionales sobre los avances del cumplimiento del Acuerdo de Paz, en ninguno se registra algún avance en la implementación del derecho a la objeción cultural, es decir, el avance en esta materia es igual a 0 %.

Es de anotar que la Procuraduría General de la Nación, institución que no tiene a su cargo la implementación del Acuerdo Final de Paz, en su *Informe Seguimiento a la Implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz* (2020a), expresó lo siguiente: "un tema que todavía no hemos logrado explorar demasiado es lo que tiene que ver con la objeción cultural en términos de la consulta previa. Ese es un principio que no se ha estrenado todavía en un escenario relevante" (p. 21). Esto muestra la desinformación y la poca importancia que la institucionalidad le ha dado al tema de la objeción cultural, que no es un principio o mecanismo, sino un derecho fundamental para la pervivencia poblacional y territorial.

La objeción cultural es un derecho autónomo, no dependiente de otro derecho o situación determinada. En ese orden de ideas, por ejemplo, mientras que la consulta previa busca lograr el consentimiento comunitario para la realización de un acto legislativo o administrativo que afecte a una o más comunidades o Pueblos Étnicos, la objeción cultural no depende de este tipo de consulta y su alcance es mayor en cuanto puede impedir la realización de cualquier tipo de política, plan, programa, proyecto o actividad que atente contra los derechos fundamentales y pervivencia como pueblos cultural y étnicamente diferenciados.

En la consulta llevada a cabo a través de la Mesa Permanente de Concertación (MPC), en abril de 2017, los Pueblos Indígenas intentaron desarrollar conceptualmente el derecho a la objeción cultural, pero no se llegó a un resultado favorable. La propuesta fue desestimada o ignorada al llegar a la oficina jurídica de la Presidencia de la República, como parte integral de lo que se denominó en ese momento "norma paragua", por tanto, no quedó incluida en las normas concertadas por el procedimiento *fast track*.

El texto que se propuso en la consulta *fast track* fue el siguiente:

> Objeción cultural. Los Pueblos Indígenas ejercerán su derecho irrenunciable a la objeción cultural, debidamente argumentada y con las garantías legales para oponerse, rechazar, negar o impedir que se le apliquen políticas, planes, programas, proyectos y toda clase de actos y acciones que pongan en riesgo su existencia como pueblos, su identidad cultural, territorio, autonomía, autodeterminación, gobierno propio, planes de vida y en general, a todo aquello que vulnere o pueda vulnerar su ley de origen, derecho mayor o derecho propio y sus derechos colectivos y fundamentales.

1.2.3 Propuesta para la implementación del derecho a la objeción cultural

Con la conciencia de que se trata de un debate amplio y que debe incluir a los pueblos, sus autoridades étnico-territoriales e instancias de representación, desde la IEANPE proponemos, para un desarrollo jurídico que facilite el ejercicio pleno del derecho a la objeción cultural, la concertación y expedición de una normativa que incluya como definición y principios las siguientes consideraciones:

- La objeción cultural es el derecho fundamental, autónomo e irrenunciable de las comunidades y Pueblos Étnicos a proteger, desde su cultura, cosmovisión, ley de origen, derecho mayor y derecho propio, su existencia y pervivencia como pueblos, en armonía y equilibrio con la madre naturaleza; además, es el derecho a fortalecer y proteger su identidad cultural, territorio, libre determinación, autonomía y gobernanza propia, ambiente sano, el uso y la forma de utilización y administración de sus recursos naturales, el buen vivir, la economía propia, la autonomía y soberanía alimentarias, la participación e interacción social y comunitaria, los derechos colectivos y territoriales, cuando todos o alguno de ellos esté en riesgo por intervenciones e impactos irreversibles en sus pueblos y territorios.
- En ejercicio autónomo de la objeción cultural, el derecho mayor y el derecho propio, los Pueblos Étnicos continuarán desarrollando sus procesos ancestrales internos y fortaleciendo sus políticas y acciones. Entre tanto, el Estado y el Gobierno garantizarán y facilitarán a los Pueblos Étnicos los instrumentos, medidas y mecanismos para que estos puedan oponerse, rechazar e impedir que se les impongan políticas, planes, programas, proyectos y acciones que atenten contra sus derechos y pervivencia como pueblos; igualmente, adoptarán, con previa concertación con los Pueblos Étnicos, las políticas y acciones que se requieran como garantía de no repetición.
- Así mismo, los Pueblos Étnicos desarrollarán e implementarán autónomamente las medidas y acciones que consideren pertinentes para lograr la aplicación efectiva del derecho a la objeción cultural.

1.2.3.1 Características

Las principales características del derecho a la objeción cultural son:

- Es un derecho fundamental.
- Es derecho autónomo.
- Es irrenunciable.

- Es de rango constitucional.
- Su aplicación parte de la armonía y equilibrio con la naturaleza.
- Protege la pervivencia de los pueblos y territorios étnicos.

Para la consulta y concertación del derecho a la objeción cultural en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz, es claro que el Capítulo Étnico y las demás iniciativas de los pueblos deben poder someterse a evaluación desde esta salvaguarda sustancial. Es necesario iniciar un diálogo entre la IEANPE, los pueblos, las organizaciones y sus autoridades territoriales de alto nivel que permita reconocer el estado actual de vulneración de la participación efectiva de los pueblos en la implementación de lo acordado y cómo se desarrollará un proceso de afirmación, por cada pueblo, de la objeción cultural para la salvaguarda de los derechos de las comunidades y la protección de sus territorios.

1.3 Derecho a la consulta y el consentimiento previo, libre e informado

Salvaguarda de la consulta y el consentimiento previo, libre e informado
Respetar el carácter principal y no subsidiario de la consulta y el consentimiento previo, libre e informado, garantizando su implementación y los estándares constitucionales e internacionales

El derecho fundamental a la consulta y el consentimiento previo, libre e informado previsto en el Convenio 169 para Pueblos Étnicos adoptado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en la conferencia general del 27 de junio de 1989, fue aprobado en Colombia mediante Ley 21, del 4 de marzo de 1991, la cual, a su vez, forma parte del bloque de constitucionalidad.

En esta salvaguarda sustancial partimos de la conceptualización, los principios y los criterios orientadores de la consulta y el consentimiento, para posteriormente referirnos a la implementación con sus efectos jurisprudenciales y administrativos, y examinar luego su avance conforme al PMI, que fue concertado entre Gobierno y Pueblos Étnicos.

1.3.1 Conceptualización

La consulta previa, libre e informada es el derecho fundamental que tienen los Pueblos Étnicos para decidir sobre sus prioridades frente a iniciativas o "proyectos y programas de desarrollo", cuando estos impacten sobre sus vidas, creencias, instituciones, bienestar espiritual y las tierras que ocupan o utilizan; para proteger su integridad cultural, social, económica, territorial, promueve el derecho a la participación efectiva y, en general, sus derechos colectivos, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas que los afecten o les interesen.

1.3.2 Principios y criterios que orientan la consulta y el consentimiento

La consulta y el consentimiento previo, libre e informado se orientan por los siguientes principios y criterios, que han sido reiterados en diversas jurisprudencias de la Corte Constitucional:

- Buena fe
- Autonomía
- Participación
- Respeto a la integridad étnico y cultural
- Debido proceso y sin presiones de ninguna índole
- Consentimiento libre, previo e informado
- Es un deber estatal.
- Forman parte del bloque de constitucionalidad.
- Su no realización viola la Constitución Política.
- Están vinculados a la protección de la identidad cultural.
- Deben ser efectivos.
- Son reivindicables a través de tutela.

1.3.3 Implementación de la consulta y el consentimiento previo, libre e informado en el Acuerdo de Paz

Este derecho fundamental hay que examinarlo en dos escenarios: primero, en el proceso *fast track* con sus efectos jurídicos y la tentativa administrativa del Gobierno nacional por establecer la consulta virtual y, segundo, en el escenario del Plan Marco de Implementación.

1.3.3.1 Consulta tránsito rápido o *fast track*

Por ocho votos a favor y uno en contra, la Corte Constitucional avaló la vía rápida que aprobó el Congreso y que permitió reducir a la mitad los tiempos para tramitar las reformas legales y constitucionales para implementar el Acuerdo de Paz. Es importante dejar en claro que la reducción del tiempo de consulta no constituye, en modo alguno, aval para no cumplir los estándares constitucionales e internacionales destacados también en jurisprudencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La Mesa Permanente de Concertación (MPC) de los Pueblos Indígenas acordó una ruta metodológica para la realización de la consulta previa, libre e informada de las leyes y normas derivadas del Acuerdo Final, que fueran tramitadas en el marco del *fast track*, proceso realizado entre abril y diciembre de 2017. El Gobierno dio a conocer un listado de propuestas de normas *fast track*, y de estas la MPC precisó cuáles requerían

consulta previa, sin embargo, el Gobierno no estuvo de acuerdo, así que no se hizo el proceso de consulta en todas las que se sugirieron. Con las Comunidades Negras, Afro, Raizales y Palenqueras no se cumplió la consulta previa, pese a que el Espacio Nacional de Consulta Previa tenía sentencia favorable de protocolización (C. Const., Sent. T-576/2014).

El Defensor del Pueblo, el 8 de mayo de 2017 y a instancias de la MPC, denunció inconsistencias en el proceso de consulta con los Pueblos Indígenas en el mecanismo del *fast track*. La denuncia estuvo motivada por el incumplimiento sistemático de la consulta previa y la intención de aprovechar el mecanismo rápido para reglamentar el derecho a la consulta, asunto que no forma parte del Acuerdo de Paz.

En el proceso *fast track*[4], bajo el pretexto de excepcionalidad, se realizaron consultas, que no tuvieron en cuenta a los pueblos en sus territorios, sino a organizaciones en Bogotá. Este hecho vulneró estándares internacionales reconocidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Constitucional de Colombia (CIDH, 2012), (C. Const., Sent. T-129/2011).

Recordemos que en el proceso *fast track* se aprobaron 35 normas, distribuidas así: 5 actos constitucionales, 10 leyes y 20 decretos. Respecto de los decretos, los Pueblos Étnicos consideraban en ese entonces que deberían ser objeto de consulta previa mínimo los listados en la tabla 2.

Tabla 2. Decretos previstos por organizaciones étnicas para consulta previa

Decreto	Objeto
882	Servicio educativo estatal rural
883	Inclusión de proyectos mineros en pago de obras por impuestos
884	Plan de electrificación rural
890	Plan nacional de construcción de vivienda rural
891	Proceso de restitución de niños y niñas FARC
893	Programas con enfoque de desarrollo territorial (PDET)
895	Sistema de seguridad para el ejercicio de la política
896	Creación del programa nacional de sustitución de cultivos ilícitos
902	Reforma rural

Fuente: Elaboración propia

En las Comunidades Negras, Afro, Raizales y Palenqueras realmente no hubo consulta *fast track*, pues solo les fue consultada una propuesta legislativa, en tanto que al pueblo Rrom les fueron presentadas solo seis iniciativas.

4 El Acto Legislativo 01 de 2016 aprobó medidas para facilitar la implementación y el desarrollo del Acuerdo Final de Paz, una de ellas fue el procedimiento legislativo especial de carácter transitorio fast track por seis meses, que luego fue prorrogado hasta el 30 de noviembre de 2017.

1.3.3.2 Efectos jurisprudenciales

La Corte Constitucional en Sentencia C-332 de 2017 se refirió al procedimiento legislativo especial para la paz (*fast track*) y a las facultades presidenciales para la paz, allí advierte al Gobierno Nacional que establezca las salvaguardas adecuadas para evitar que, por vía *fast track*, se tramiten asuntos que no son propios del Acuerdo.

Así mismo, la Corte en su Sentencia C-644 de 2017, sobre la expedición del Decreto Ley 870 de 2017 (Pago por Servicios Ambientales), indicó que no se realizó consulta por no afectar directamente a las comunidades étnicamente diferenciadas, pero ordenó al Gobierno nacional que dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor del decreto debería consultar y reglamentar las normativas especiales para los Pueblos Indígenas.

1.3.3.3 Decisiones administrativas

Recientemente y con motivo de la pandemia del coronavirus que originó la COVID-19, el Gobierno nacional a través del Ministerio del Interior pretendió imponer por circular externa, del 27 de marzo de 2020, la consulta previa virtual, que finalmente fue revocada como fruto de la presión e inconformidad de los Pueblos Étnicos y de la procuraduría delegada para Asuntos Étnicos.

1.3.3.4 Plan Marco de Implementación (PMI)

Los Pueblos Étnicos (Indígenas, Gitanos, Comunidades Negras, Raizales, Afros y Palenqueras) realizaron un histórico trabajo conjunto y autónomo para construir una propuesta de Plan Marco de Implementación de los Acuerdos de Paz con Enfoque Étnico cultural, que luego fue concertado con el Gobierno nacional. A partir de esta propuesta, la IEANPE desempeña su rol político de seguimiento y verificación del cumplimiento en la implementación del Acuerdo Final de Paz, especialmente en lo que atañe al Capítulo Étnico de Paz.

1.3.4 Balance de implementación de la consulta y el consentimiento

En este primer informe, ha sido difícil para la IEANPE constatar sobre terreno la situación real de la implementación del Acuerdo Final de Paz, pues no dispone de medios suficientes para un desdoblamiento territorial que permita comprobar si efectivamente hay cumplimiento o avance de ejecución en los términos de metas trazadoras, indicadores y responsabilidades concertados con el Gobierno en el PMI.

Particularmente, en el caso de las salvaguardas sustanciales, la comprobación se hace más difícil, dado que no se pactaron metas ni indicadores para la objeción cultural ni el no detrimento de los derechos étnicos. El enfoque étnico de género, familia y generación quedó supeditado a la transversalidad, que casi siempre se traduce en invisibilidad. En cuanto a la consulta y el consentimiento previo no se han cumplido con rigurosidad los estándares internacionales.

1.3.4.1 Respecto del punto 1: Reforma Rural Integral

1.3.4.1.1 A cargo de la Agencia Nacional de Tierras

A propósito de la consulta previa del proyecto de ley que modifica la Ley 160 y que debía cumplirse en el periodo 2017-2018, no se dispone de información concreta actualizada, pero los reportes de los que dispone la IEANPE dan cuenta de que a 2018 no se cumplió.

Sobre la consulta previa del proyecto de ley de tierras para modificar el artículo asociado al Fondo de Tierras e incluir una subcuenta específica de acceso para Comunidades Negras, Afro, Raizales y Palenqueras, proyectado para su cumplimiento entre 2017 y 2018, debemos precisar que el Ministerio de Agricultura se vio obligado a incluir la subcuenta no por iniciativa gubernamental, sino para dar cumplimiento al fallo de tutela C-073 de 2018.

1.3.4.1.2 A cargo del Ministerio del Interior

Acerca de la consulta previa para la incorporación de planes en la RRI con enfoque étnico y perspectiva de género, mujer, familia y generación, para cumplir entre 2017 y 2031, no se tienen noticias por parte del Ministerio. Está en proceso un derecho de petición requiriendo información pertinente, pero los datos que se tienen dan cuenta de la realización de solo tres consultas en materia de Reforma Rural Integral, los PDET y el pago por servicios ambientales.

1.3.4.2 Respecto del punto 2: Participación

1.3.4.2.1 A cargo del Ministerio del Interior

Sobre la consulta previa de leyes y normas para la implementación del Acuerdo Final que afectan a los Pueblos Étnicos, para cumplir en el periodo 2017-2018, a la fecha de vencimiento del plazo el compromiso no fue cumplido en su totalidad. Ocurre lo mismo en el caso de la consulta previa con participación efectiva en la construcción y ajustes normativos, relacionados con las garantías de los derechos a la libre expresión, la protesta, la movilización, otras formas de expresión ciudadana y social, para cumplir entre 2017 y 2018.

1.3.4.3 Respecto del punto 3: Garantías de Seguridad

1.3.4.3.1 A cargo de la Defensoría del Pueblo

A propósito de la consulta previa del Sistema de Prevención y Alerta (SAT) para la reacción rápida con enfoque étnico, territorial, diferencial y de género, para dar cumplimiento entre 2017 y2026, la Defensoría no ha dado a conocer a la IEANPE ningún informe sobre SAT con este enfoque.

1.3.4.4 Respecto del punto 4: Problema de Drogas de Uso Ilícito

1.3.4.4.1 A cargo de la Presidencia de la República a través de la Dirección de Acción Integral contra las Minas Antipersona

No se ha cumplido en su totalidad la consulta previa para hacer efectiva la priorización y concertación del punto 6.2.3 del Acuerdo de Paz, de acuerdo con la normatividad y jurisprudencia vigente, para cumplir en el periodo 2017-2018, pues el mismo Gobierno ha reportado que en algunos sitios no han ejecutado el desminado por razones de seguridad.

1.3.4.4.2 A cargo de la Presidencia de la República a través de la Agencia de Renovación del Territorio y la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos

Aquí se tiene en cuenta la consulta previa del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). La grave falta de enfoque étnico en el PNIS deriva de la falta de consulta del Decreto 896 de 2017 que creó el programa. Como se verá en este informe, eso ha causado graves afectaciones a los Pueblos Étnicos en sus territorios.

1.3.4.4.3 A cargo del Ministerio de Justicia y del Derecho y el Ministerio de Salud y Protección Social

La consulta previa del Programa nacional de intervención integral frente al consumo de drogas ilícitas, garantizando un enfoque étnico con pertinencia cultural y perspectiva de género, mujer, familia y generación, para llevar a cabo entre 2017 y 2018, no se ha cumplido con los estándares constitucionales requeridos y no se cuenta aún con una ruta que salvaguarde el enfoque étnico-cultural.

1.3.4.4.4 A cargo del Ministerio de Salud y Protección Social

No se ha dado cumplimiento a la consulta previa de la Política Nacional de Reducción del Consumo de SPA, con enfoque étnico, pertinencia cultural y perspectiva de género, mujer, familia y generación, proyectada para realizarse entre 2019 y 2021.

1.3.4.5 Respecto del punto 5: Víctimas del Conflicto

1.3.4.5.1 A cargo de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)

En el caso de la consulta previa con los territorios y Pueblos Étnicos priorizados en el literal d) del punto 6.2.3 del Acuerdo de Paz para el Programa de Asentamiento, Retorno, Devolución y Restitución, proyectado para su cumplimiento entre 2017-2021, se reporta en el tercer informe del Gobierno Nacional (CPEC, 2021), la realización de 141 acciones en comunidades étnicas, lo cual da cuenta de la no realización de la consulta previa[5].

1.4 No detrimento de los derechos étnicos

Salvaguarda de no detrimento de los derechos étnicos
Implementar los acuerdos garantizando que en ningún caso haya detrimento de los derechos étnicos

Aún no hay datos conocidos ni confiables sobre las garantías del Gobierno y sus instituciones para evitar el detrimento de los derechos de los Pueblos Étnicos con ocasión de la implementación del Acuerdo Final de Paz, aunque sí es notable el malestar y la inconformidad de los pueblos por la no implementación conforme

5 En el anexo 1 se puede observar un cuadro con más detalles.

al espíritu y los contenidos con que se firmó.

Respecto de las fuentes de financiación para la implementación del Acuerdo Final de Paz, al parecer no se ha garantizado que aquellos pactos en materia presupuestal realizados antes del Acuerdo entre el Gobierno Nacional, los Pueblos Indígenas y Afrocolombianos no sean incluidos en aquel, ya que están consignados en el Plan Nacional de Desarrollo vigente, entre otras políticas consultadas y concertadas previamente.

La Contraloría General de la República debería realizar un análisis serio, bien documentado y detallado sobre la financiación en la implementación del Acuerdo de Paz, que demuestre si los recursos provienen de los fondos que se han creado para ello o si se están utilizando otro tipo de fuentes financieras, lo cual podría afectar los derechos adquiridos con anterioridad al Acuerdo de Paz por parte de los Pueblos Étnicos. La IEANPE tiene indicios extraídos de los mismos informes gubernamentales que sugieren que se estarían pasando como inversiones del proceso de paz aquellas que tienen existencia y compromisos desde antes de la firma del Acuerdo.

Independientemente de los mecanismos y acciones que el Gobierno pueda generar para garantizar el no detrimento de los derechos étnicos en la implementación del Acuerdo Final de Paz, los Pueblos Étnicos desarrollarán medidas, acciones y mecanismos de verificación y protección propios que faciliten un seguimiento y control comunitario riguroso en cada uno de los componentes del Plan Marco de Implementación del Capítulo Étnico de Paz. Así se tendrá la seguridad de que la implementación se realiza en los territorios de acuerdo con los objetivos, las metas trazadoras y los indicadores concertados, y sin vulnerar derechos adquiridos.

2. Balance de la implementación del punto 1 del Acuerdo Final de Paz. Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral

El punto 1 del Acuerdo de Paz, "Reforma Rural Integral", se inspiró en la posibilidad de contribuir a la transformación estructural del campo y el cierre de las brechas entre el mundo rural y la ciudad, proporcionar condiciones para mejorar el bienestar y el buen vivir de la población rural, erradicar la pobreza y permitir una igualdad en el goce de los derechos de los ciudadanos (Mesa de Conversaciones, 2018, p. 7).

La implementación del punto 1 debe propender a restaurar los efectos del conflicto y garantizar la sostenibilidad de la paz, aumentando el bienestar de los territorios rurales e impulsando la integración de las regiones, el desarrollo social y económico. En ese sentido, el punto 6.2 del Acuerdo Final Para la Construcción de Una Paz Estable y Duradera, en lo relativo a la Reforma Rural Integral (RRI), dejó claro que lo que implicase su implementación se llevaría a cabo con observancia de una perspectiva étnica y cultural.

De este punto se destacan dos medidas paradigmáticas: la inclusión de "los Pueblos Étnicos como beneficiarios de las diferentes medidas acordadas de acceso a tierras" y "los Programas de Desarrollo con Enfoque

Territorial (PDET), cuya realización esté proyectada para hacerse en territorios de Comunidades Indígenas y Afrocolombianas, [y que] deberán contemplar un mecanismo especial de consulta para su implementación" (p. 207). Esto supone garantías frente a las condiciones jurídicas vigentes de la propiedad colectiva, los mecanismos de protección y seguridad jurídica de tierras y territorios ocupados o poseídos ancestral o tradicionalmente. La adjudicación de predios y procedimientos de formalización se hará con destino a la constitución, creación, saneamiento, ampliación, titulación, demarcación, restitución y resolución de conflictos de uso y tenencia de las tierras.

Para el cumplimiento de estos objetivos el Gobierno Nacional se comprometió a adoptar seis (6) metas trazadoras establecidas en el Plan Marco de Implementación (2017), en unos tiempos determinados así:

1. La entrega de 3 000 000 de hectáreas a través del Fondo de Tierras, entre el 2017 al 2018, bajo la responsabilidad de la Agencia Nacional de Tierras.
2. La formalización de la pequeña y mediana propiedad rural de 7 000 000 de hectáreas con medidas específicas para mujeres, a partir del 2017, e igualmente con la ANT como responsable.
3. La cobertura universal de atención integral para niños y niñas en primera infancia en zonas rurales, para llevarse a cabo entre 2018 y 2031, bajo la responsabilidad de la Comisión Intersectorial para la Primera Infancia (CIPI).[6]
4. La erradicación del analfabetismo rural, el cual se debe llevar a cabo a través del servicio especial de alfabetización prestado en las zonas rurales y cuyo responsable es el Ministerio de Educación Nacional, entre 2017 y 2031.
5. La erradicación de la pobreza extrema en el ámbito rural a cargo del Gobierno Nacional, a partir del 2017 hasta el 2031.
6. La reducción en un 50 % del índice de pobreza, igualmente a cargo del Gobierno Nacional, cuyo plazo está entre 2017 y 2031.

Este hecho supone el compromiso, desde la IEANPE, de realizar el seguimiento a la implementación del punto 1 a partir de las metas trazadoras étnicas establecidas en el PMI, las cuales se detallan en la tabla 3, teniendo en cuenta la clasificación de semaforización[7] elaborada por el CONPA. Frente a ello, es preocupante que dos de las metas trazadoras se encuentren en estado de alerta por riesgo de regresividad.

6 Esta comisión se creó a través del Decreto 4875 de 2011, posteriormente modificado por el Decreto 1416 de 2018. La Comisión tiene como objetivo coordinar y armonizar las políticas, los planes, los programas y las acciones necesarias para la ejecución de la atención integral a la primera infancia, siendo esta la instancia de concertación entre los diferentes sectores involucrados. No obstante, la IEANPE no tiene una participación que permita dar los lineamientos para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes de las comunidades étnicas.

7 Se presentan los resultados por medio de una semaforización con base en el principio de la no regresividad y el acceso progresivo a los derechos especiales colectivos e individuales de las comunidades étnicas. Cada meta está evaluada según una escala nominal de cuatro niveles de implementación: verde, cumplimiento o avances progresivos según el plazo estimado; amarillo, avances, pero con retrasos significativos según el plazo estimado; naranja, no hay avances o hay estancamiento en la implementación y el acceso progresivo; rojo, alerta por riesgo de regresividad.

Tabla 3. Semaforización de las metas trazadoras de la RRI

Punto	#	Meta trazadora	Semáforo
1	1	Acceso a tierras colectivas por medio del Fondo de Tierras	
	2	Trámite agilizado de solicitudes tierras colectivas	
	3	Fortalecimiento sistemas propios para la resolución de conflictos territoriales	
	4	Participación efectiva en el Sistema Único de Información Catastral Multipropósito	
	5	Participación efectiva Sistema Nacional Catastro Multi-propósito	
	6	Exclusión de territorios colectivos del plan de zonificación ambiental	

Fuente: CONPA (2020, p. 16).

En concordancia con lo anterior, se establecieron 27 indicadores étnicos de acuerdo con el PMI, los cuales están distribuidos así: 12 están a cargo de la Agencia Nacional de Tierras, dos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, tres del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, uno del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, cinco de la Agencia de Renovación del Territorio y cuatro corresponden al Ministerio del interior (CPEC, 2020a).[8]

En ese sentido, esta sección tiene como objetivo visualizar y examinar el estado de avance del cumplimiento étnico del punto 1 del Acuerdo de Paz. Para ello, se abordarán los acuerdos, hallazgos y contrastes étnicos generales de la siguiente manera: primero, se hará un balance de hallazgos a partir de los informes de gobierno; segundo, se contrastará esta información con otros informes de implementación; tercero, se presentará el análisis de la información consultada y los hallazgos más relevantes desde la perspectiva de la IEANPE. Por último, se enunciarán las conclusiones y se compartirán una serie de recomendaciones para contribuir a una efectiva implementación étnica, las cuales serán compiladas al final de este documento.

8 A abril de 2021 el Gobierno reporta como cumplidos los indicadores A.E.5 (Proyecto de Ley de tierras, consultado y concertado, presentado para modificar el artículo asociado al Fondo de Tierras e incluir una subcuenta específica de acceso para comunidades NARP); A.E.12 (Normatividad aplicable para la constitución, ampliación, saneamiento, reestructuración, clarificación, delimitación, medidas de protección y titulación colectiva, ajustada y expedida); A.E.18 (Plan nacional de zonificación ambiental y de caracterización de uso de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial, que no incluyen a los territorios de los pueblos étnicos).

2.1 Hallazgos de informes del Gobierno contrastados con otros informes de la implementación

2.1.1 Acceso y uso de la tierra. Punto 1.1.4 del Acuerdo de Paz: plan de adjudicación gratuita, subsidio integral, crédito especial de compra y acceso integral

2.1.1.1 Acceso a la tierra

La Reforma Rural Integral estuvo inspirada en propender a la transformación del campo, reconocer el papel fundamental que juegan las economías campesinas, familiares y comunitarias en el desarrollo del campo, así como dar a reconocer y promover las organizaciones de las comunidades. En aras de proporcionar el acceso a la tierra para los campesinos, en especial aquellos que no la tenían o para quienes era insuficiente, mediante el Decreto ley 902 de 2017 se dictan las medidas para el acceso y la formalización, y el Fondo de Tierras. Este último se crea 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 artículo 18 de este decreto. La Agencia Nacional de Tierras administrará el fondo y la subcuenta.

Como señala el Acuerdo de Paz (Mesa de Conversaciones, 2018), las reformas deben contribuir a resolver causas históricas como la cuestión sobre la propiedad de la tierra y, particularmente, su concentración, así como la exclusión del campesinado y el atraso rural, que afecta especialmente a las mujeres y los niños. Por esa razón, el Fondo de Tierras estima 3 000 000 hectáreas para los siguientes 12 años. Estas tierras deben tener cumplir con los siguientes criterios:

- Tierras de extinción judicial de dominio
- Baldíos indebidamente apropiados u ocupados, recuperados mediante procesos agrarios
- Tierras provenientes de la actualización, delimitación y fortalecimiento de la reserva forestal
- Tierras inexplotadas por incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad
- Tierras adquiridas o expropiadas
- Tierras donadas

De acuerdo con el artículo 21 (Presidencia de la República, Decreto 902/2017), estos predios rurales, baldíos o fiscales adjudicados, provenientes de los programas de tierras que hayan sido entregados a título de propiedad, serán inembargables, inalienables e imprescriptibles por el término de siete años, contados a partir de la fecha de inscripción, en la oficina de registro de instrumentos públicos, del respectivo título de transferencia del derecho de dominio. No obstante, el decreto solo contempló población campesina e indígena, razón por la cual la Corte Constitucional, a partir de la sentencia C-073 de 2018, extendió el acceso de tierras a comunidades negras.

En los informes del Gobierno Nacional sobre la implementación del Capítulo Étnico, se presentan inconsistencias frente al número de hectáreas, con cargo al Fondo de Tierras, entregadas a las Comunidades Afrodescendientes, Negras, Raizales y Palenqueras hasta el 2020. Por ejemplo, en el segundo informe de la CPEC (2020b), se menciona la adjudicación de 6 titulaciones colectivas, que beneficiaron a 186 familias con un área de 1032 hectáreas (p. 25). Entre tanto, en el tercer informe de la CPEC (2021), para el mismo corte, la información difiere al señalar que han aumentado los procedimientos de titulación colectiva a 7, con 209 familias beneficiadas en un área de 1159 hectáreas (p. 77). Por lo anterior, resulta preocupante que la información presentada no sea clara y que el avance sea mínimo cinco años después de haber realizado la firma del Acuerdo de Paz.

Con relación a las Comunidades Indígenas, se presenta la misma situación. Además, se reportan siete formalizaciones colectivas hasta el 2020, las cuales hacen parte de una solicitud efectuada a raíz de un compromiso con la minga, la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), la Confederación Nunachak y la Comisión Nacional de Territorios Indígenas (CNTI), y que obedecen a procesos de negociación anteriores al Acuerdo de Paz (CPEC, 2020b, p. 31). Frente a ello, se evidencia el desorden administrativo en la gestión de los bienes objeto de extinción judicial y que hacen parte del Fondo de Tierras. Así pues, la Procuraduría (2021a) señala la diferencia que presentan las cifras reportadas entre la Sociedad de Activos Especiales (SAE) y la Agencia Nacional de Tierras (ANT).

En ese orden de ideas, el *Informe sobre el estado de avance de la implementación de las estrategias de acceso a tierras y uso del suelo rural*, emitido por la Procuraduría (2021a), ratifica que, de las "1088 hectáreas reportadas como entregadas por la ANT, tan solo 40 hectáreas poseen acto administrativo registrado después de la firma del Acuerdo de Paz, es decir, 1048 hectáreas corresponden a procesos iniciados y culminados previo a la firma" (p. 18), en este sentido no sé podría mencionar avance en este indicador. Además, no es posible identificar la procedencia de las tierras que conforman el fondo, ni su estado y saldo a la fecha.

Del mismo modo, la Procuraduría (2021a) menciona que en el Fondo de Tierras ingresaron un millón de hectáreas; sin embargo, sólo se pueden tener en cuenta cien mil hectáreas como aptas. Con mayor preocupación, no se conoce la procedencia del 82 % de las tierras, y el 71 % de los predios están ubicados en otros municipios no focalizados para la implementación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR) (p. 89). También, los informes emitidos por la Contraloría General de la República, la Procuraduría, el Instituto Kroc y la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación (CINEP/PPP y CERAC), coinciden en que está creada la cuenta del Fondo de Tierras, pero no se menciona cómo está conformado al interior, ni cuáles son las subcuentas para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, en las que se pueda evidenciar su participación. Tampoco se indica la manera de administrar esta cuenta.

De acuerdo con la información reportada por la Procuraduría (2021a) y como lo muestra la tabla 4, con relación a la distribución de los predios ingresados al Fondo de Tierras por departamentos, solo tres lideran en cuanto a la cantidad de hectáreas reportadas: Bolívar (25,6 %), Antioquia (15,4 %) y Meta (10,2 %). Sin embargo, al realizar el promedio de hectáreas en el caso de Antioquia es mucho menor con respecto a otros departamentos que cuentan con menos predios registrados, lo que puede traducirse en un futuro en entregas con pequeña participación de tierra.

Tabla 4. Distribución territorial de las hectáreas y predios ingresados al Fondo de Tierras

Departamento	n.° de predios	Área que ingresa en has	% Hectáreas
Bolívar	371	262 064,8	25,6 %
Antioquia	1086	157 554,2	15,4 %
Meta	152	104 016,1	10,2 %
Arauca	66	101 356,1	9,9 %
Amazonas	6	67 674,8	6,6 %
Vichada	20	54 813	5,4 %
Cauca	663	52 450,6	5,1 %

Fuente: Procuraduría General de la Nación (2021a, p. 51)

En materia presupuestal, de acuerdo con lo que indica el Plan Marco de Implementación, se estableció para el punto 1 un total de $ 110,6 billones en 2016 para ser ejecutados en 15 años. No obstante, se observa con preocupación que, a puertas de cumplir cinco años, el avance en esta materia es reducido y afecta la implementación en su integridad. La misma Contraloría (2021), en su quinto informe sobre la ejecución, indica que no se ha cumplido lo planeado en el PMI. Igualmente, la Procuraduría (2021a) manifiesta que existe un déficit presupuestal de más del 50 % durante los últimos tres años, situación que habría continuado en el 2021 (p. 10). El Instituto Kroc (2021) indica que la falta de un presupuesto adecuado afecta el cumplimiento de los compromisos étnicos del Acuerdo y señala que la ANT sufrió una reducción del 19 % en el presupuesto del año 2020 (p. 29).

Con relación a los otros mecanismos para promover el acceso a la tierra incluidos en el punto 1.1.2 del Acuerdo Final de Paz (2018), se determinó, por un lado, el otorgamiento de subsidios integrales para la compra de tierra. A partir de la expedición del Decreto 1330 del 2020 se establecieron las disposiciones para reglamentar la operación de subsidio integral de acceso a tierras, el cual permitiría la articulación entre la ANT y la Agencia de Desarrollo Rural. Por otro lado, se estableció la línea crédito especial para la compra y la ley que promueve otras formas de acceso subsidiadas de largo plazo para la compra de tierras por parte de la población beneficiaria, con medidas especiales para mujeres rurales. Esta línea de crédito fue aprobada mediante la Resolución n.º 04 del 8 de mayo de 2019, expedida por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA); la cual se actualiza anualmente para la vigencia fiscal respectiva.

La tabla 5 detalla las asignaciones por entidad.

Tabla 5. Entidades responsables del subsidio integral de acceso a tierras

Asignación	Entidad responsable
El valor del predio por adquirir	Agencia Nacional de Tierras
Monto de los gastos notariales y de registro	Agencia Nacional de Tierras
Gastos de subdivisión del bien (en los casos que procesa)	Agencia Nacional de Tierras
Proyecto productivo	Agencia de Desarrollo Rural

Fuente: Elaboración propia a partir de Presidencia de la República (2020, Decreto 1330).

El Ministerio de Agricultura (2020) señala que el Gobierno del presidente Iván Duque, a través de la ANT y de los mecanismos de Subsidio integral de reforma agraria (SIRA) y SIDRA, ha venido entregando los subsidios integrales. De estos, se han materializado 229 proyectos en total, es decir, se ha hecho entrega de los subsidios para la compra del proyecto, los gastos notariales y el valor del proyecto productivo, por un valor de más de 29 180 millones de pesos, que ha beneficiado a 489 familias y suman más de 4067 hectáreas distribuidas en 25 departamentos. Sin embargo, a la fecha no se conocen los criterios utilizados para la asignación de esos subsidios, tampoco la caracterización de las familias beneficiadas y, aún menos, el porcentaje de población étnica, según los criterios establecidos en el Acuerdo de Paz.

En ese orden de ideas, solo el 31,1 % de estos recursos de inversión corresponden a familias ubicadas en las zonas PDET, con el agravante de que se incurrió en un alto costo en el proceso de legalización con las familias beneficiadas, pero se generó un bajo impacto. En el 2020 el costo se incrementó en un 14,7 % con relación al 2019 en los recursos desembolsados, aunque el número de familias beneficiadas disminuyó en un 95,49 % entre estos dos años, como se puede apreciar en el Anexo 3

En los diferentes informes del Gobierno no se evidencian avances significativos frente al otorgamiento de los subsidios integrales para la compra de tierra. En igual importancia, la Contraloría (2021) en su quinto informe menciona que el Fondo de Tierras no cuenta con recursos para la compra de tierras o para subsidios y la línea especial de crédito para compra de tierras presenta mínimas ejecutorias.

La Procuraduría (2021a) señala que existe una demora en la implementación del Subsidio Integral de Acceso a la Tierra (SIAT). El informe indica que la ANT, en cumplimiento de órdenes judiciales de reubicación, ha entregado subsidios integrales de reforma agraria (SIRA). Sin embargo, no se conocen con precisión cuáles han sido los criterios para su otorgamiento, como tampoco el detalle de los beneficiarios, para identificar cuáles han llegado a los Pueblos Étnicos, mujeres étnicas o jóvenes o, en su defecto, desplazados por la violencia, de acuerdo con la población objetivo del punto 1.1.2 del Acuerdo Final de Paz (Mesa de Conversaciones, 2018).

Por otro lado, la Contraloría (2021), teniendo en cuenta los reportes efectuados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Rural, indica que se han presentado dificultades por parte de los intermediarios financieros para acceder a la información del Registro de Sujetos de Ordenamiento administrado por la ANT, lo que ha significado que, a la fecha, Finagro no registre ninguna operación (p. 104). En esta misma línea, la Procuraduría (2021a) manifestó que no hay resultados como otra fuente de acceso a tierras, a pesar de tener la reglamentación desde hace más de un año.

Por último, el Ministerio de Agricultura, ante el compromiso de crear un documento de ajuste normativo de regulación de contratos y otras figuras para asignar derechos de uso de la tierra y según lo pactado en el Acuerdo de Paz, elaboró el Acuerdo 058 de 2018, expedido por la Agencia Nacional de Tierras. Esto se evi-

denció en el informe de rendición de cuentas de la entidad (2019). Sin embargo, valdría la pena preguntarse si esta normativa se socializó con los Pueblos Étnicos, es decir, si a la fecha las comunidades tienen conocimiento o han sido beneficiadas en el marco de dicha reglamentación.

2.1.2 Uso del suelo y gestión catastral

De acuerdo con la información presentada por el Gobierno Nacional (CPEC, 2021), a la fecha se encuentra cumplido el indicador A.E.12[9]; del cual hace parte la jurisdicción agraria conforme a los lineamientos definidos en el punto 1.1.8 del Acuerdo de Paz. Aquí se estableció el compromiso de propiciar algunos mecanismos de resolución de conflictos de tenencia y uso de la tierra. Sin embargo, a la fecha no se encuentran reglamentados, debido a que el Proyecto de Ley 134/2020C no fue aprobado. Por tanto, resulta preocupante para la IEANPE que se reporte como cumplido un indicador y que no se garantice la efectividad de los derechos de protección de la propiedad en el campo, la resolución de estos conflictos con participación de las comunidades y la regulación de la propiedad rural.

Con relación a la creación de algunos mecanismos de resolución de conflictos de tenencia y uso de la tierra y de fortalecimiento de la producción alimentaria, en el tercer informe de Gobierno (CPEC, 2021) se menciona la elaboración del proyecto "Guía integral y metodológica de resolución de conflictos territoriales por el uso y tenencia de la tierra" (p. 80). No obstante, no se conoce la aplicación de la consulta previa al respecto, ni la socialización con las comunidades étnicas. Aquí también se mencionan los casos resueltos, sin embargo, la comunidad ni siquiera conoce cómo proceder con estos mecanismos.

Ahora bien, como parte de los mecanismos por fortalecer, en el punto 1.1.9 del Acuerdo Final de Paz se definió la formación, actualización y operación del catastro multipropósito, en un plazo máximo de siete años (Mesa de Conversaciones, 2018, pp. 18-19). Es decir, se debe contar con esta herramienta en funcionamiento no solo desde una perspectiva impositiva, sino desde una mirada integral del territorio, la cual le permita potenciar las herramientas de planificación de la administración municipal.

En ese sentido, se ha efectuado la modificación de las políticas y la creación del CONPES 3958 de marzo de 2019, en el cual se definió la estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito. Aquí se determinó cómo lograr que los 650 municipios dispusieran de un catastro actualizado en un 60 % del área del país en 2022 y un 100 % en 2025, entre los cuales se incluyeron los 170 municipios PDET. Con relación a los Pueblos Étnicos, se define que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) se debería articular con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Parques Nacionales Naturales, Corporaciones Autónomas Regionales, el Ministerio Interior, el Ministerio de Agricultura y el Departamento Administrativo Presidencial.

De acuerdo con esta responsabilidad, el IGAC creó un plan para Pueblos Indígenas y grupos étnicos en julio de 2017, en el cual se definieron los lineamientos del catastro multipropósito en las tierras de propiedad o gestión colectiva de grupos étnicos. En este, se delimitaron cinco programas: protocolo de relacionamiento, capacitación a funcionarios y contratistas, socialización previa, información, comunicación y participación comunitaria. Igualmente, se presentaron los mecanismos de quejas y reclamos de los grupos étnicos, así

9 Normativa aplicable para la constitución, ampliación, saneamiento, reestructuración, clarificación, delimitación, medidas de protección y titulación colectiva, ajustada y expedida (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2019).

como los de socialización. Sin embargo, no se conoce con exactitud el porcentaje de avance que permita validar el cumplimiento. Según los informes de Gobierno (CPEC, 2021, p. 82), con corte al 1 de febrero del 2019, se tenía un 5,68 % de área actualizada. En este sentido, la Contraloría General de la República (2020) expresa que no se ha iniciado concertación alguna con las comunidades étnicas sobre la Guía metodológica para la participación de los Pueblos Étnicos en la gestión del catastro multipropósito. Adicionalmente, se menciona que es el criterio del punto 1 del Acuerdo que menos recursos ejecutados tiene, pues, en comparación con los otros, solo alcanzó un 3 % de ejecución entre el 2017 y 2019 (p. 101).

En el segundo informe del Gobierno (CPEC, 2020b), se menciona como un avance en este aspecto las acciones emprendidas en el municipio de Cumaribo, Vichada, el cual cuenta con 30 resguardos indígenas en la zona rural. Se indica que, en el 2020, se iniciaron las reuniones en 15 resguardos para realizar la identificación predial, con el apoyo de los gobernadores de los resguardos, y se registró un avance del 2 %. En el tercer informe de la CPEC (2021) se mencionan reuniones para la resolución de conflictos entre algunos grupos étnicos, sin embargo, no hay claridad sobre el avance. Es de gran importancia para la IEANPE contrastar la información proporcionada y valorar los resultados obtenidos en los pilotos efectuados y saber si se garantizaron los derechos fundamentales y las salvaguardas sustanciales.

También, se presenta un cronograma de la implementación en 22 municipios, de los cuales solo uno pertenece a una comunidad negra, el resto a resguardos indígenas, y se registra que al final de este año se espera tener un 1 % de avance. Para el 2022 se estima implementarlo en 103 municipios con lo que se busca alcanzar un 20 % de progreso; en esta nueva fase se incluyen 39 comunidades negras (CPEC, 2021). Si bien es cierto que se ha iniciado el proceso de implementación en un municipio, la IEANPE no posee una refrendación en la cual se puedan constatar las reuniones efectuadas. Además, con este nivel de avance, el Acuerdo de Paz no se cumpliría sino en el transcurso de 15 años.

En esta misma línea, la Procuraduría General de la Nación (2021a) afirma que "las bajas cifras sobre la gestión catastral a abril del 2020 generan dudas acerca del efectivo cumplimiento de [las] metas" del cuatrienio en la totalidad de los 170 municipios PDET. Adicionalmente, señala que "los esfuerzos por integrar el Catastro Multipropósito con el ordenamiento Social de la Propiedad rural, no han sido exhaustivos en la identificación de los conflictos ambientales y sobre usos del suelo, sobreexplotación, tenencia ociosa", evidenciando así una débil inclusión de la información del piloto realizado en Ovejas (p. 22).

Al considerar los recursos que se requieren para la implementación del catastro multipropósito, en el octavo informe emitido por la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación (STCIV, 2021), se enuncia la financiación adquirida mediante créditos con el Banco Mundial por US$ 100 millones y del Banco Interamericano de Desarrollo por US$ 50 millones. Como una tercera fuente, se menciona al Reino Unido con £ 43 millones, las cuales fueron oficializadas el 26 de noviembre del 2020 (p. 36). Esta es una diferencia importante con respecto al segundo informe del Gobierno (CPEC, 2020b), el cual no menciona el ingreso de los recursos, la forma en la que se van a distribuir, ni la planificación de cómo efectuar la distribución en cada uno de los componentes que lo requieren para efectuar la implementación de este nuevo instrumento de la manera más efectiva.

Entre tanto, la Procuraduría General de la Nación (2021a) señala que el piloto del catastro multipropósito en el municipio de Ovejas evidenció "la débil inclusión de información que permita la apertura de procesos agrarios [...], asuntos étnicos, ni áreas de importancia ambiental", es por ello que advierte "*la omisión* en la ejecución de los procesos agrarios de clarificación, recuperación de deslinde y extinción" (pp. 22-23, cursivas nuestras). Este piloto se redujo casi de forma exclusiva a la adjudicación de predios baldíos y la formali-

zación de predios privados, dado que algunos de estos no tienen un uso agropecuario o tienen un estado irregular por debajo de la unidad agrícola familiar, propiciando así la dispersión del minifundio improductivo.

Aquí es categórico que no hay claridad sobre cómo se están involucrando a los Pueblos Étnicos a partir de los instrumentos del Sistema Nacional Catastral Multipropósito: el primero de ellos corresponde a la herramienta de captura de información catastral en campo de acuerdo con el estándar LADM-COL y, el segundo, a la inscripción en el Sistema Nacional de Información Catastral (SNC). No es evidente, entonces, cómo participan los pueblos en la verificación de la carga de información, aun cuando el Gobierno Nacional asegura que "la importancia de medir estos dos instrumentos radica en que se podrá contar con información sobre la presencia de comunidades y Pueblos Étnicos, como insumo para adelantar o aclarar procesos de constitución, ampliación y saneamiento de territorios colectivos" (IGAC, 2021, p. 6).

Como último criterio del apartado 1.1 del Acuerdo, se definió el punto 1.1.10, Cierre de Frontera Agrícola y Protección de Zonas de Reserva, de allí que su cumplimiento se mencione en el informe del Gobierno (CPEC, 2021) con el indicador A.E.18, con corte a 2021, denominado *Plan nacional de zonificación ambiental y de caracterización de uso de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial, que no incluyen a los territorios de los Pueblos Étnicos*, a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. No obstante, no se tiene noticias de los mecanismos de socialización e implementación que permitan conocer a los Pueblos Étnicos sus alcances; igualmente, se evidencia un rezago en la implementación, puesto que el plazo para la formulación de este plan era de dos años, es decir, debió entregarse en 2018. Ahora bien, la constitución y desarrollo de las Zonas de Reserva Campesina deben armonizarse con los Pueblos Étnicos y evitar riesgos para sus territorios colectivos, así como la falta de implementación de las salvaguardas. De ahí la importancia de activar medidas concertadas de resolución de conflictos interétnicos e interculturales y ratificar el principio de construcción de paz que compartimos todas las organizaciones y procesos en los territorios.

Si bien el Gobierno menciona que las Zonas de Reserva Campesina sirven de base para los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial de los municipios priorizados, no está vinculando ampliamente a las comunidades étnicas en estas delimitaciones. Esto contradice lo pactado en el Acuerdo de Paz (Mesa de Conversaciones, 2018), en donde se enuncia que,

> para el desarrollo del Plan, el Gobierno Nacional tendrá en cuenta los propios emprendimientos de convivencia y desarrollo, y la participación de las comunidades y organizaciones rurales –hombres y mujeres– como garantía del cumplimiento de los propósitos de este punto, sin perjuicio de los intereses comunitarios y socioambientales y del bien común. (p. 20)

Con relación a este instrumento, la Procuraduría (2021a) llama la atención al Gobierno Nacional para la selección y delimitación de la Zona de Reserva Campesina (ZRC), la cual contribuye al ordenamiento ambiental y sostenible del territorio. Insiste en priorizar las decisiones administrativas tendientes a la delimitación de las nueve ZRC en Catatumbo, (Norte de Santander), Sumapaz (Bogotá), dos solicitudes en Perijá (Cesar), Montes de María (Sucre y Bolívar), Losada Guayabero (Meta), Pradera (Valle del Cauca) y Santa Rosa (Cauca). Estas llevan más de diez años de haber sido radicadas ante el INCODER, entre los años 2010 y 2011 (p. 24).

2.1.3 Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial

A partir del punto 1.2 del Acuerdo Final de Paz (Mesa de Conversaciones, 2018), se establecieron los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), como una formulación única y por una vigencia de diez años. Su objetivo "es lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural y un relacionamiento entre el campo y la ciudad" (p. 21). Están reglamentados mediante el Decreto 893 de 2017. En ese sentido,

cada uno de los PDET se materializa a través de un Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR). Estos se deben revisar y actualizar cada cinco años en el territorio de manera participativa, amplia y pluralista en las zonas priorizadas (p. 22).

Los PDET dentro del Acuerdo Final fueron diseñados como un mecanismo complementario de ejecución de los Planes Nacionales Sectoriales (PNS) para la Reforma Rural Integral en las zonas más afectadas por la pobreza, el conflicto armado, la debilidad institucional y la presencia de cultivos ilícitos y otras economías ilegales. Así mismo, tienen el objetivo de contribuir a la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y el relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad.

De esta forma, el proceso de obras PDET se debería ejecutar a partir de la metodología de fortalecimiento comunitario y control social, así como de la incorporación del enfoque de género, mujer, familia y generación. No obstante, en los informes del Gobierno no se evidencian avances en materia de los PDET en esa línea, pues la información expresada no es clara y no se hace caracterización de las familias, lo cual impide, entre otras, visibilizar la participación de las mujeres. Ahora bien, frente al indicador A.E.25: Porcentaje de medidas específicas, programas y proyectos diseñados, formulados en implementación y seguimiento con mujer indígenas, NARP y Rrom, no es posible conocer los planes de acción y el estado de avance de las iniciativas propias étnicas de mujeres (CPEC, 2020b).

No obstante, el segundo informe del Gobierno (CPEC, 2020b) menciona que la ART, mediante sus procesos de estructuración en 2019 y 2020, ha desarrollado actividades con los siguientes resultados:

- 31 proyectos de reactivación económica, productiva y ambiental con enfoque étnico (Indígenas y Afro) en proceso de estructuración. El propósito de estos proyectos es el acceso a activos productivos, comercialización, establecimiento y sostenimiento, infraestructura productiva y emprendimientos no agropecuarios.
- 15 proyectos de infraestructura rural con enfoque étnico (Indígenas y Afro) en proceso de estructuración, enfocados en energías alternativas, infraestructura vial y fluvial.
- Para el proceso de obras PDET hay alrededor de 70 proyectos interculturales (campesinos y étnicos) en proceso de estructuración, enfocados en infraestructura comunitaria, educativa y vial, sin embargo, no se evidencia cómo están representadas las mujeres en dichos proyectos.

En ese orden de ideas, al analizar la conformación de las iniciativas PDET, se evidencia la necesidad de priorizar las que se ubican en los siguientes pilares: educación rural y primera infancia rural con un 41,23 %, reconciliación, convivencia y construcción con un 16,22 % y, en tercer lugar, reactivación económica y de producción afectadas por los efectos del COVID-19 con un 16,22 %; con una menor participación, la salud, el ordenamiento social, la alimentación, la infraestructura y la vivienda, el agua potable y el saneamiento, como se muestra en la tabla 6.

Tabla 6. Iniciativas en los pilares con enfoque étnico

Tipo de iniciativa étnica	Participación %
Educación rural y primera infancia rural	41.23 %
Reconciliación, convivencia y construcción	20,69 %
Reactivación económica y producción	16,22 %
Salud oral	6,28 %
Ordenamiento social de la propiedad rural	6,17 %
Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación	5,18 %
Infraestructura y adecuación de tierras	2,40 %
Vivienda rural, agua potable y saneamiento	1,80 %

Fuente: Elaboración propia a partir de CPEC (2020b).

En esta misma dirección, en su cuarto informe de seguimiento, la Contraloría (2020) evidencia el bajo nivel de implementación de los PATR con un 7 % del total de 32 808 iniciativas, de estas solo 2175 posee financiación con corte a abril del 2020. Con este nivel de avance es muy poco probable dar cumplimiento a los acuerdos establecidos previamente. Así mismo, la entidad señala que esta situación se convierte en un riesgo para hacer un proceso de formulación sin confrontar la disponibilidad de los recursos y la oferta de las entidades públicas y estatales (p. 96).

De igual forma, se evidencia el bajo nivel de implementación en la hoja de ruta, los Planes Nacionales Sectoriales y la falta de claridad en la articulación de los diferentes instrumentos de planificación para las zonas PDET, en las cuales se pueda cristalizar un avance. En cada una de estas herramientas no se definen expresamente cuáles son las instancias ni los mecanismos de seguimiento ciudadano, enunciados en el octavo informe de la STCIV (2021, p. 43) y en el cuarto informe de seguimiento de la Contraloría General de la República (2020, p. 22).

En este mismo sentido, el Instituto Kroc (2021), en el informe *Reconocimiento y garantías para la participación de los Pueblos Étnicos en la construcción de paz*, identifica que es necesario garantizar los mecanismos, recursos técnicos y financieros para ejercer el derecho a la consulta previa, de acuerdo con lo exigido por la ley, debido a que a las comunidades étnicas no se les tuvo en cuenta en el diseño de la Hoja de Ruta Única (p. 9). Por su parte, la Procuraduría (2021a) le recomienda a la ANT y al Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Rural efectuar el seguimiento a la Hoja de Ruta Única y a la articulación con los Planes de Desarrollo Sostenibles de las Zonas de Reserva Campesina, cuando estos coincidan con los municipios PDET (p. 34).

En el Acuerdo se establecieron mecanismos de participación y veeduría para la implementación de los PDET en el punto 1.2.4; sin embargo, a la fecha, en la información presentada por el Gobierno no se conoce cómo se ha llevado a cabo la metodología de seguimiento de los PATR y quiénes hacen parte desde los territorios. Por ello, la IEANPE ve con preocupación que las comunidades étnicas no cuenten con las capacidades instaladas para ejecutar una metodología de seguimiento, debido a la negligencia política estatal. El informe de avance de los planes de acción a 2021 por parte de la ART (2021) deja ver la necesidad de fortalecer las competencias de los actores territoriales para ejercer esta gestión. Por ello, se diseñó un plan con una duración de 10 meses; no obstante, valdría la pena preguntarse cuáles son sus lineamientos y cuál es la fecha de inicio y finalización de su ejecución.

Aunque los PATR se establecieron desde la base, es decir, con las comunidades, entre 2018 y 2019, y el gobierno indica que ya se encuentran priorizadas las iniciativas, a la fecha no se conoce que ninguno de los PDET esté armonizado con los Mecanismos Especiales de Consulta (MEC), en virtud de lo establecido en el Decreto Ley 893 de 2017. Aún más, la priorización de las iniciativas por ejecutar no se está haciendo con las comunidades, sino con los alcaldes y los gobernadores de las subregiones.

Finalmente, constatamos que la financiación de la implementación de los PDET posee déficit en cada uno de los subpuntos, situación que la Contraloría (2020) pone en evidencia cuando menciona que "se identificó un déficit aproximado de $ 54,5 billones en el costeo actual de los PNS [Planes Nacionales Sectoriales] formulados, frente a lo programado en el MFMP [Marco Fiscal de Mediano Plazo]" (p. 17). Adicionalmente, esboza los pilares más rezagados con relación a las metas trazadoras de la RRI y de los indicadores, estos son, el de ordenamiento social de la propiedad, productividad agropecuaria y economía solidaria y el de garantía (p. 17).

2.1.4 Planes nacionales de la reforma rural

El punto 1.3 del Acuerdo Final define el objetivo central de los planes nacionales de la Reforma Rural Integral en dos partes:

1. La superación de la pobreza y la desigualdad para alcanzar el bienestar de la población rural.
2. La integración y el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad.

Para erradicar la pobreza, cerrar la brecha entre la zona urbana y la rural en el acceso a todos los servicios y bienes públicos, el aumento en los ingresos y unas condiciones dignas para vivir, fueron concertados los lineamientos para reducir la pobreza en un 50 % en un lapso de 15 años. Para ello, se definieron los Planes Nacionales, con un periodo de cumplimiento de 5 años y basados en 6 pilares.

Estos planes contemplan la participación de las comunidades en su ejecución. En el caso del Capítulo Étnico se determina la necesidad de incorporar el enfoque diferencial étnico, por lo cual se establecieron tres indicadores como garantías de sus derechos: A.E.19, A.E.20 y A.E.21.[10] En el segundo informe de la CPEC (2020b) no se detallan los avances en dichos indicadores (ver Anexo 2), solo se nombran las entidades responsables y el SIIPO como lugar de consulta de los aspectos cualitativos y cuantitativos. Sin embargo, al dirigirse a la plataforma virtual, solo se menciona de manera general qué ha sido aprobado, pero no se detallan las acciones realizadas, el presupuesto, la población beneficiada, entre otros. En ese sentido, como lo indica en su informe la Contraloría General de la República (2020), existe un bajo avance en la formulación y adopción de los Planes Nacionales Sectoriales (PNS). De acuerdo con el PMI, los planes debían estar adoptados en el 2018, lo cual evidencia un rezago a la fecha de 3 años.

A partir del tercer informe realizado por el Gobierno (CPEC, 2021), el balance a la fecha de los Planes Sectoriales Nacionales es de 16, de los cuales 13 se encuentran cerrados técnicamente. Sin embargo, al revisar la información presentada se evidencia que solo 9 cuentan con cierre técnico adoptados mediante resolución; 4

10 A.E.19: Porcentaje de planes de la Reforma Rural Integral que incorporan el enfoque étnico con perspectiva de género, mujer, familia y generación; A.E.20: Porcentaje de planes de la Reforma Rural Integral que en su implementación contaron con participación, concertación y/o consulta previa con pueblos y comunidades étnicas, de conformidad con la normatividad legal vigente; A.E.21: Porcentaje de medidas, proyectos, programas específicos, con pertinencia cultural y perspectiva de género, mujer, familia y generación para mujeres de comunidades y pueblos étnicos contenidas en los planes nacionales para la Reforma Rural Integral, implementados.

con cierre técnico pendientes de adopción[11] y 2 están en proceso de formulación por parte del sector. Además, existe inexactitud frente al plan de zonificación ambiental, el cual se reporta como "en proceso de formulación por parte del sector", cuando ya se encuentra aprobado y se realizaron dos pilotos a partir de este. En la tabla 7 se detalla la información.

Tabla 7. Estado de los Planes Sectoriales Nacionales

Plan	Responsable	Estado
Plan Nacional de Vías para la Integración Regional	Ministerio de Transporte	Adoptado mediante Resolución n.° 0003260 de agosto de 2018
Plan Nacional de Electrificación Rural	Ministerio de Minas	Adoptado mediante Resolución n.° 0809 de agosto de 2018
Plan Nacional de Conectividad Rural	Ministerio de Tecnologías de la Información	Adoptado mediante Resolución n.° 001722 de 2019
Plan Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico	Ministerio de Vivienda	Con Cierre Técnico, pendiente adopción a través de Resolución
Plan Progresivo de Protección Social de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales	Ministerio de Trabajo	Adoptado mediante Resolución n.° 2951 de 2020
Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural	Ministerio de Trabajo/Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS)	Adoptado mediante Resolución n.° 2950 de 2020
Plan Nacional de Salud Rural	Ministerio de Salud	Con Cierre Técnico, pendiente adopción mediante Resolución
Plan Especial de Educación Rural	Ministerio de Educación	Con Cierre Técnico, pendiente adopción mediante Resolución
Plan de Formalización Masiva de la Propiedad Rural	Ministerio de Agricultura/ Agencia Nacional de Tierras	*En proceso de formulación por parte del sector*
Plan de Zonificación Ambiental	Ministerio de Ambiente	*En proceso de formulación por parte del sector*

11 Esto hace referencia al acuerdo que existe entre la entidad líder de la formulación del Plan Nacional Sectorial y el equipo de cierre técnico conformado por CPEC, DNP y ART. Luego de culminar con este proceso, el sector responsable del plan deberá adelantar los trámites administrativos para garantizar la adopción.

Sistema para la Garantía del Derecho Progresivo a la Alimentación	Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN)-ICBF	Con Cierre Técnico, pendiente adopción mediante Resolución
Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina y Comunitaria	Ministerio de Agricultura	Adoptado mediante Resolución n.° 000091 de 24 de abril de 2020
Plan Nacional de Asistencia Integral, Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación	Ministerio de Agricultura	*En proceso de formulación por parte del sector*
Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria	Ministerio de Agricultura	Adoptado mediante Resolución n.° 000006 de 2020
Plan para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria	Ministerio de Agricultura	Adoptado mediante Resolución n.° 000209 de 2020
Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural	Ministerio de Agricultura Traslado a Ministerio de Vivienda	Adoptado Resolución n.° 000179 de 2017. En proceso de actualización de acuerdo con lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"

Fuente: CPEC (2021, pp. 39-40) (cursivas nuestras).

La información de la tabla anterior difiere de lo que se presenta en el SIIPO, ya que en la plataforma se afirma que a la fecha se han adoptado diez planes, dentro de los cuales se encuentra el Plan Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico a cargo del Ministerio de Vivienda. Por esta razón, la IEANPE ve con preocupación que 37,5 % de los planes aún no estén adoptados e implementados, que el Gobierno no sea consecuente con el plan de monitoreo y evaluación y no se cuente con un plan para dinamizar los obstáculos presentados. Especialmente, llamamos la atención sobre aquellos planes que aún están en proceso de formulación en el sector, pues son trascendentales en el desarrollo del punto 1 y el cumplimiento integral de los acuerdos: el plan de formalización masiva de la propiedad rural y el plan nacional de asistencia integral técnica, tecnológica y de impulso a la investigación. Ninguno de los dos ha sido consultado ni concertado con las autoridades de los Pueblos Étnicos de Colombia, ni sus instancias representativas.

Para continuar con los Planes Sectoriales, el tercer informe del Gobierno (CPEC, 2021) detalla algunas acciones realizadas por entidades como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) sobre el sistema para la garantía del derecho progresivo a la alimentación o por el Ministerio de Minas y Energía con algunas acciones efectuadas dentro del Plan Nacional de Electrificación Rural. Si bien se menciona la atención a 764 familias pertenecientes al pueblo indígena Wayuú, con implementación de soluciones fotovoltaicas para 250 familias, mejoramiento de la red de interconexión para 105 familias y mejoramiento del parque de generación

y redes de distribución, no se contemplan otras comunidades étnicas que puedan recibir estos beneficios. Tampoco se detalla el presupuesto asignado para cada plan ni los recursos ejecutados a la fecha.

En contraste, la Contraloría (2020), en su cuarto informe, enuncia que los menores niveles de ejecución del punto 1, durante el periodo 2017-2019, se encuentran en los pilares de ordenamiento social de la propiedad (1.1), salud (1.3), garantía progresiva del derecho a la alimentación (1.7) y planes de acción para la transformación regional (1.8), pues solo tienen un 12% de ejecución.

Con respecto a los limitados avances en cada uno de los pilares, la Contraloría (2020) ha identificado en el Plan Nacional de Electrificación Rural que no se cuenta con la información de los kilómetros construidos o mejorados de la red terciaria. En parte esto se explica por la ausencia de un inventario en la información de la demanda y la oferta para la toma de decisiones. Para el pilar del desarrollo social, el rezago se evidenció en materia de infraestructura de salud. Con respecto al pilar de educación, el menor crecimiento se presenta en el fortalecimiento de la educación técnica y superior en zonas rurales.

En el pilar de producción agropecuaria y economía solidaria, se ha reportado muy bajo avance por la escasez del capital semilla, el cual está bajo la responsabilidad de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), y en la construcción de centros de acopio. Finalmente, con relación al derecho a la alimentación, no se ha dado la formalidad al sistema especial para su garantía progresiva.

Este panorama se traduce, por un lado, en una menor efectividad en la articulación con los otros instrumentos y mecanismos diseñados para cerrar las brechas de pobreza, inequidad y buen vivir para la población ubicada en la zona rural, víctima de desplazamiento y violencia en sus territorios. Por otro lado, se mantiene la incertidumbre frente a la garantía de la aplicación del enfoque étnico, de género, mujer, familia y generación en las acciones de los planes que ya se encuentran aprobados.

2.2 Hallazgos de la IEANPE

Sobre el acceso a tierras de la RRI, se observa con preocupación que en los documentos gubernamentales se presente información de resguardos y Comunidades Indígenas beneficiados con el procedimiento de constitución, puesto que, para algunos de estos predios, las solicitudes fueron radicadas con fecha anterior a la firma del Acuerdo de Paz, este es el caso del Resguardo El Águila (Caquetá), del pueblo Misak. La solicitud de constitución del resguardo fue radicada el 14 de septiembre de 2015 y, en su momento, el proceso se acordó entre el INCODER y las autoridades tradicionales indígenas de Colombia. Dicha solicitud no se puede tener en cuenta en la medición de las hectáreas entregadas después del 2017, de acuerdo con el contenido del proceso realizado en la Resolución 075-25-10-2018.

No se cuenta con las herramientas claras para monitoreas y evaluar las acciones del proceso de adjudicación de predios. Esto conlleva a que no se tenga información precisa y veraz sobre los trámites, pues existe tergiversación en el diálogo interinstitucional. Así ocurrió en el caso de la comunidad beneficiaria Jarin Jinamana, pueblo Wayuú. De acuerdo con el tercer informe del Gobierno (CPEC, 2021), el equipo agroambiental, en el momento de hacer la revisión técnica, encontró que el INCORA cometió un error al adjudicar predios de manera individual cuando eran para adjudicación colectiva (p. 207).

También, existe un riesgo latente de regresividad en algunas acciones por la falta de articulación al interior de las diferentes entidades del Estado y de ajustes de cara a los compromisos adquiridos tras la firma del Acuerdo Final de Paz. En los informes de Gobierno, se dificulta determinar un avance en la implementación, al

describir las acciones realizadas y los planes por efectuar en algunos indicadores. No se cuenta con un factor o fórmula de medición, como en su momento fueron cada uno de los indicadores establecidos en el PMI, pero aun así se presentan resultados, por ende, no se valida la efectividad de las labores encomendadas.

La ANT no tiene la autonomía para realizar ajustes en la metodología de ejecución de los indicadores concertados en el PMI. Con el fin de mostrar avances, desvirtúa la información en cada una de las acciones y no da cuenta del rezago real en su implementación. Adicionalmente, la ART (2021) en su informe remite al lector a la página Web SIIPO para evidenciar el avance del indicador. Si bien la finalidad de esta página es de seguimiento, allí no se encuentra la información que le permita a cualquier ciudadano verificar la ejecución. Sorprende que las metas se establezcan como ejecución, visibilizando un 100 % de cumplimiento, cuando no se tiene trazado el presupuesto ejecutado frente a la apropiación designada.

No se evidencian resultados frente a la implementación de acciones con enfoque de género, mujer, familia y generación. Por un lado, a la fecha se desconoce en materia de reactivación económica las iniciativas en ejecución que promuevan y garanticen la inclusión de esta población étnica en los PDET. Por otro lado, no hay claridad sobre la distribución de las tierras, es decir, si las mujeres étnicas van a acceder a ellas de forma individual o se va a priorizar la titulación colectiva, que no necesariamente les asegura tierras y derechos de propiedad. Lo anterior, representa una dificultad derivada de un proceso poco riguroso de identificación de las particularidades de las mujeres en territorio.

Con relación al Plan de zonificación ambiental, a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Estado actualizó el inventario de las Áreas de Especial Interés Ambiental (AEIA) en las subregiones PDET y manifiesta que se identificaron áreas de la franja de estabilización de la frontera agrícola. Señalan que esta información se obtuvo a partir de la prueba piloto de zonificación ambiental participativa para el ordenamiento territorial y ambiental y que se creó una ruta metodológica en las zonas de reservas campesinas de las subregiones PDET. También, se menciona que fue entregada a la IEANPE. Sin embargo, con la guía metodológica finalizada, se puede afirmar que no hubo participación por parte de la IEANPE para solicitar que no se incluyeran los territorios étnicos. Adicionalmente, se requiere articular la guía con los otros instrumentos diseñados previamente para el funcionamiento óptimo de la RRI.

2.3 Conclusiones

- La IEANPE identifica el bajo nivel de implementación de los diferentes componentes que hacen parte del punto 1 sobre la RRI, si se tiene en cuenta el horizonte trazado en el momento histórico en el cual se realizó este trascendental acuerdo para el cambio en nuestro país.
- Aunque se reconoce el trabajo realizado por el Gobierno Nacional en la implementación, se hace un llamado a redoblar los esfuerzos para que se pueda avanzar en el cumplimento, de acuerdo con las metas trazadas para cada uno de los componentes y mecanismos establecidos. Así mismo, se ve con gran preocupación que, a casi cinco años de haberse dado inicio al Acuerdo de Paz, el nivel de avance no sea acorde los plazos definidos, lo que amplía cada día más las brechas entre el campo y la ciudad. Se incrementa la pobreza, la inequidad y la falta de acceso a todos los servicios, y no se propician las condiciones necesarias de bienestar y un buen vivir en la población rural, la cual ha sido afectada por muchas décadas por el conflicto armado. Con ello, se contribuye a la afectación desproporcionada de los Pueblos Étnicos.

- En materia de la meta establecida de 3 000 000 de hectáreas de tierra adjudicadas, a través del Fondo de Tierras, tan sólo se cuenta con un avance del 1 %. Por tanto, es necesario materializar la voluntad política de avanzar en el cumplimiento y de poner en total funcionamiento la subcuenta de tierras, que permita concretar los derechos de la propiedad colectiva de los diferentes Pueblos Étnicos y demás sujetos. Es de gran preocupación la falta de presupuesto para la ejecución, en el mediano plazo, de las acciones necesarias para implementar la Reforma Rural Integral con éxito, a través de las diferentes iniciativas PATR, PDET, subsidios a la compra de tierras, entre otras.
- La forma en la que se encuentran estructurados los informes gubernamentales no permite dar cuenta del desarrollo de los indicadores en relación con la información presentada; es decir, no es claro de qué manera se han venido ejecutando y cuál es la población involucrada. Por lo general, se mencionan acuerdos, los cuales se materializan mediante políticas o información subida a los canales de comunicación digital. No obstante, después de la revisión de las plataformas, se encuentran inconsistencias con respecto a la información presentada por el Gobierno o esta es inexacta.
- No se han propiciado todas las garantías que permitan realizar la consulta previa, libre e informada con los Pueblos Étnicos, y que propicien verdaderos espacios de participación a propósito de los mecanismos para el cumplimiento de las metas trazadoras e indicadores establecidos, tal como sucedió con la Hoja de Ruta Única de los PDET y la construcción del Plan de Zonificación Ambiental.
- Hay una gran cantidad de leyes, programas y planes que aún no se han cristalizado, por ende, se ha afectado la articulación y el buen desempeño de los diversos mecanismos necesarios para llevar a cabo la implementación. No existe una dependencia que lidere de manera articulada todas las acciones como parte del sistema, que pueda hacer ajustes y proponer planes de acción para dar una rápida solución a las dificultades presentadas en la implementación.
- En general, las herramientas diseñadas para avanzar en la implementación, tales como el catastro multipropósito, la jurisdicción agraria, la línea de crédito para la compra de tierra, los subsidios para la adquisición de las tierras, los proyectos y las distintas iniciativas no han cumplido los objetivos para los cuales fueron creadas.

3. Balance de la implementación del punto 2 del Acuerdo Final de Paz. Participación Política: apertura democrática para construir la paz

En el apartado general del punto 2 del *Acuerdo Final de Paz para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* (Mesa de Conversaciones, 2018) el Gobierno Nacional y las FARC-EP afirman que:

> La construcción y consolidación de la paz, en el marco del fin del conflicto, requiere de una ampliación democrática que permita que surjan nuevas fuerzas en el escenario político para enriquecer el debate y la deliberación alrededor de los grandes problemas nacionales y, de esa manera, fortalecer el pluralismo y por tanto la representación de las diferentes visiones e intereses de la sociedad, con las debidas garantías para la participación y la inclusión política. Es importante ampliar y cualificar la democracia como condición para lograr bases sólidas para forjar la paz. (p. 35)

El punto 2 se estructura en 3 pilares, 17 estrategias y 24 indicadores que orientan su implementación en el AFP. Los tres pilares son:

1. Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en general y, en particular, para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del Acuerdo Final. Acceso a medios de comunicación.
2. Mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa, en los diferentes niveles y diversos temas.
3. Medidas efectivas para promover una mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores, incluyendo la población más vulnerable, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad.

A partir de estos pilares, contrastaremos los hallazgos que la IEANPE ha hecho, como resultado de la observación constante en los territorios y del seguimiento a los tres informes presentados por el Gobierno Nacional en cabeza de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (CPEC). Estos toman como elementos de análisis los indicadores en el Plan Marco de Implementación Étnico (PMI, 2017), en tanto instrumento técnico que "orientará las políticas públicas requeridas para el cumplimiento del Acuerdo Final durante los próximos 15 años" (p. 2).

Como marco de referencia tendremos el *Primer informe de verificación de la implementación del enfoque étnico en el Acuerdo Final de Paz en Colombia* (2020) presentado por la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación, conformada por el Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz (CINEP/PPP) y el Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC). Así mismo, consideraremos el informe especial del Instituto Kroc (2021) sobre el estado efectivo del enfoque transversal étnico del AFP, *Reconocimiento y garantías para la participación de los Pueblos Étnicos en la construcción de paz*; el informe de la 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*; el *Segundo Informe al Congreso sobre el estado de avance de implementación del Acuerdo de Paz*, de la Procuraduría General de la Nación (2020b) y, para terminar, *El enfoque étnico, radiografía de un propósito pospuesto*, del Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO) (2020b).

3.1 Hallazgos y contrastes

3.1.1 Hallazgos generales sobre avance de la implementación del punto 2

En primer lugar, es importante resaltar que el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO) es un instrumento de monitoreo de los avances de la implementación, que busca ponerlos al alcance de todas y todos los colombianos en tiempo real. Este reporta en su plataforma virtual de consulta que el 32,82 % de los indicadores del punto 2 en general se han cumplido o tienen algún nivel de cumplimiento, de los cuales el 26,67 % corresponden al pilar de *derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política*; el 42,72 % corresponde al pilar de *mecanismos democráticos para la participación ciudadana* y el 24,14 % corresponde al pilar *promover una mayor participación en la política nacional*.

Con relación a los avances del punto 2, cuatro de siete entidades no han creado las fichas técnicas de los indicadores o no han subido información parcial o total, este es el caso del Ministerio del Interior, el Ministerio de la Tecnología y la Innovación, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) y la Registraduría Nacional del Estado Civil. Al respecto, el informe de la Procuraduría General de la Nación (2020b) dice que,

> en materia de reforma electoral, el Ministerio del Interior no ha reportado información de avance en el SIIPO en lo relacionado con la elaboración del documento con ajustes normativos e institucionales del Régimen y del Sistema Electoral que tengan en cuenta las recomendaciones de la Misión Electoral Especial. (p. 173)

Con relación a los tres informes presentados por la CPEC del estado de implementación de los 24 indicadores del punto 2, los dos primeros (2020a y 2020b) dicen que el 21 % se ha cumplido, el 75 % tiene un nivel alto o medio de cumplimiento, y solo el 4 % tiene un nivel bajo de cumplimiento. Aquí es importante resaltar que ese 21 % que se reporta como cumplido representa cinco indicadores del total de los 97 del PMI étnico, que equivalen a la mitad del cumplimiento general, es decir, la mitad del 10 % reportado como cumplido en la totalidad del informe corresponden al punto 2. El tercer informe (CPEC, 2021) también destaca que, de los indicadores cumplidos de agosto de 2018 a abril de 2021, cinco corresponden al pilar de garantías políticas.

El anexo 1 del punto 2 muestra los indicadores y compromisos, su estado de implementación según el informe y las entidades del Gobierno Nacional responsables de su implementación.

Con relación a los indicadores que los informe reportan como cumplidos o con algún nivel de cumplimiento, estos se centran en dos elementos principales: la elaboración y presentación de iniciativas legislativas y documentos de lineamientos para políticas públicas, y cualquier acción de gestión de las entidades, generalmente reuniones o encuentros, que involucre a los Pueblos Étnicos. Estos reportes en la mayoría de los casos no presentan avances sustanciales en materia de participación política, apertura democrática y resarcimiento de derechos; los indicadores que reportan algún nivel de cumplimiento, por lo general, son de tipo técnico, y responden a actividades de la ruta que llevará al cumplimiento del indicador, no a la materialización del derecho.

Los indicadores con *solicitud de ajuste* fueron presentados así en el primer informe de la CPEC (2020a) y se caracterizaron, principalmente, por la solicitud de cambio de nombre y de fórmula en la mayoría de los casos, argumentando extralimitación de las funciones y de la misionalidad de las entidades. Sin embargo, para el informe correspondiente al segundo semestre (CPEC, 2020b), vemos que estas solicitudes de ajuste ya no están, al igual que los dos indicadores que aparecían reportados sin avance. Es importante resaltar que el tercer informe (CPEC, 2021) presenta como novedad que agrupa los indicadores por pilares del punto 2 y no por entidades como en las versiones anteriores, además, incorpora cuatro compromisos del Acuerdo que no están en el PMI étnico.

A pesar de los avances presentados por el Gobierno Nacional, el informe especial del Instituto Kroc (2021) sobre el estado efectivo del enfoque transversal étnico del AFP destaca que, como el Acuerdo "reconoce la naturaleza transversal de este enfoque, [...] debe ser tomado en cuenta en la interpretación e implementación de todos [sus] componentes"; sin embargo, "destaca la baja participación de las comunidades en la planeación e implementación de medidas diferenciales asociadas a derechos especiales como la consulta previa" (p. 19), disposición que es sustancial al punto 2.

El cuarto informe de la Contraloría (2020) sobre la ejecución de recursos para el posconflicto expone que, en materia de *ejecución y asignación territorial*, el punto 2 es el segundo con menos recursos ejecutados y asignados, de 2017 a 2019, por las diferentes fuentes de financiación territorial y nacional. En cuanto a *eje-*

cución y programación por punto del Acuerdo y por pilar, el informe dice que el punto 2 fue costeado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2017 en $ 4,3 billones y ajustado a $ 3,9 billones en MFMP 2018, lo que indica una reducción de los recursos para su ejecución, pero no se explica en que se basa ese reajuste. Por otra parte, la Contraloría (2020) identificó una ejecución de $ 323 090 millones durante el periodo 2017-2019 y una programación de $ 7598 millones en 2020. Si se compara la vigencia 2017 y 2019, se evidencia una disminución de 44 % en la ejecución de recursos y entre 2018 y 2019 un incremento del 6 %. Así mismo, en 2020 el recurso planeado disminuye en 95 % frente a lo ejecutado en la vigencia 2017 (p. 32). Finalmente, el informe dice que durante el periodo 2017-2018, el 90 % de los recursos asociados a la implementación del punto 2 provenían de cooperación internacional y el resto fue financiado con recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN), es decir, solo un 10 % proviene de los recursos del Estado. En ese mismo sentido, para los periodos 2019 y 2020 la ejecución se financia en un 82 % de cooperación (p. 33).

A propósito de la implementación por pilares, el informe (CGR, 2020) destaca que

> el 57 % de la ejecución de los recursos se orienta al pilar 2.2, Mecanismos democráticos de participación ciudadana, el 27 % de recursos se orienta al pilar 2.3, Promover una mayor participación en política con seguridad y el 16 % al pilar 2.1, Derechos y garantías plenas para el ejercicio de oposición política. (p. 152)

Estos datos presentados por la Contraloría son especialmente importantes para entender desde una dimensión más amplia los avances y estancamientos en la implementación del punto 2.

3.1.2 Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en general y, en particular, para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del Acuerdo Final. Acceso a medios de comunicación

El Capítulo Étnico del AFP (2018) reconoce las afectaciones particulares sufridas por los Pueblos Étnicos, que conllevaron a la persecución, el exterminio y la exclusión sistemática por razones de etnia, raza y género:

> El Gobierno Nacional y las FARC-EP reconocen que los Pueblos Étnicos han contribuido a la construcción de una paz sostenible y duradera, al progreso, al desarrollo económico y social del país, y que han sufrido condiciones históricas de injusticia, producto del colonialismo, la esclavización, la exclusión y el haber sido desposeídos de sus tierras, territorios y recursos; que además han sido afectados gravemente por el conflicto armado interno y se deben propiciar las máximas garantías para el ejercicio pleno de sus derechos humanos y colectivos en el marco de sus propias aspiraciones, intereses y cosmovisiones. (p. 206)

En el siguiente apartado revisaremos qué tanto ha avanzado el Gobierno Nacional en la implementación de las diferentes estrategias para el cumplimiento de este pilar, elemento central para garantizar la participación plena y efectiva de los líderes y lideresas indígenas y afrocolombianos en los territorios más afectados por el conflicto armado. Haremos especial énfasis en la crisis humanitaria que viven hoy nuestros territorios, aunque el problema persista igualmente en las ciudades intermedias y capitales del país. Este flagelo también afecta de forma considerable a los Firmantes de Paz de las antiguas guerrillas de las FARC.

El pilar 2.1 tiene dos estrategias que se desarrollan en cuatro medidas, en las cuales hay cuatro indicadores étnicos, participan cuatro entidades del Gobierno Nacional y cuenta con cinco desarrollos normativos, como se ve en la tabla 8:

Tabla 8. Estructuración del pilar 2.1

Estrategias AFP	Desarrollo normativo	Institucionalidad
Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en general: • Estatuto de garantías para el ejercicio de la oposición política	Ley 1909 de 2018: por medio de la cual se adopta el Estatuto de la Oposición Política.	• Ministerio del Interior • Oficina del Alto Comisionado para la Paz • Fiscalía General de la Nación • Unidad Nacional de Protección
Garantías de seguridad para el ejercicio de la política: • Garantías de seguridad para el ejercicio de la política • Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política • Garantías de seguridad para líderes de organizaciones y movimientos sociales y defensores de derechos humanos	Decreto ley 895 de 2017: por el cual se crea el SISEP.	
	Decreto 299 de 2017: por el cual se crea el Programa de protección especializada de seguridad y protección.	
	Decreto 2078 de 2017: ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad personal de grupos y comunidades.	
	Decreto 2124 de 2017: por el cual se reglamenta el Sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del Acuerdo Final.	

Fuente: Elaboración propia.

3.1.2.1 Con relación a la medida Estatuto de garantías para el ejercicio de la oposición política

Si bien se vio como un gran avance la promulgación de la Ley Estatutaria 1909 del 9 de julio de 2018, el débil desarrollo normativo subsiguiente no ha favorecido la materialización de los derechos de las organizaciones y los movimientos políticos independientes que se han declarado en oposición al Gobierno Nacional, o que, como en el caso de los Pueblos Étnicos, siempre han estado en oposición, no por capricho, sino porque las condiciones materiales y e históricas de nuestros pueblos así lo han hecho necesario.

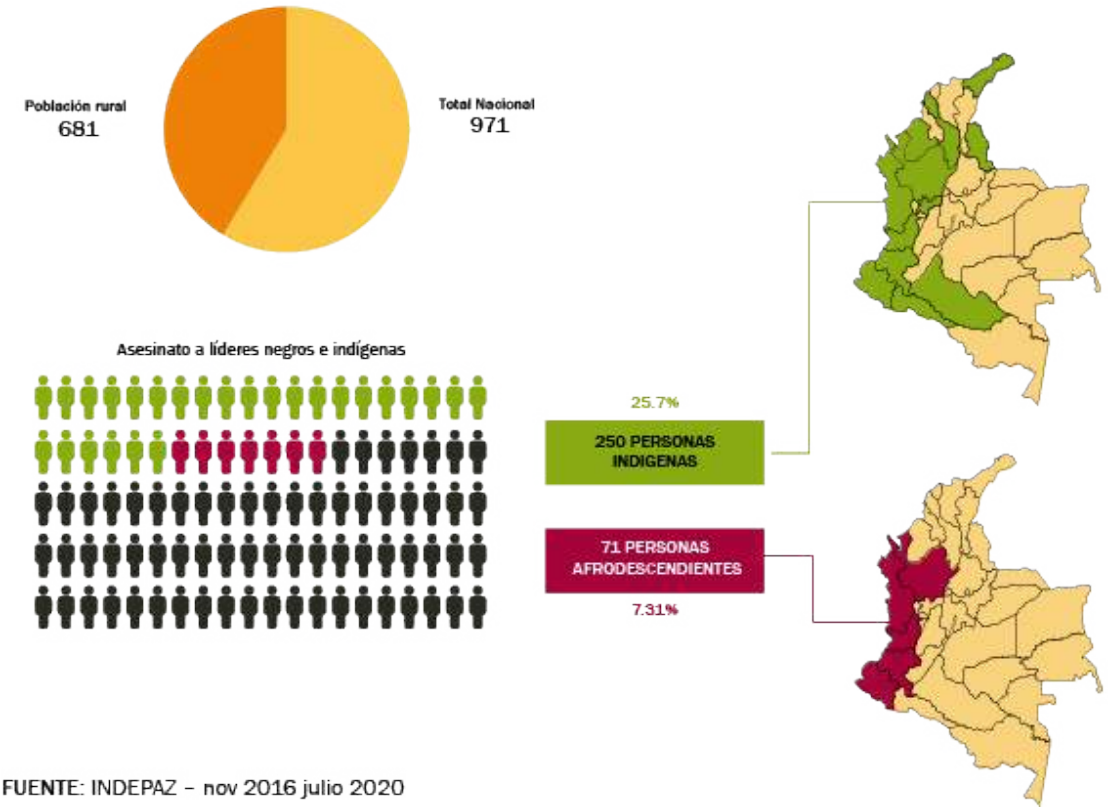
Los movimientos y las organizaciones étnicas tienen una protección especial que emana del Convenio 169 de la OIT (2014) y de otras disposiciones normativas y constitucionales de carácter nacional. Estas no han sido garantía del derecho de la oposición o independencia, sino que, por el contrario, los líderes y lideresas sociales de los Pueblos Étnicos históricamente han sido blanco de todo tipo de señalamientos y estigmatiza-

ción política por sus fuertes críticas al Estado y a los Gobiernos, que indistintamente de la filiación política siguen sin darles garantías y salvaguardas a los Pueblos Étnicos. Esto ha costado la vida de cientos de nosotros y nosotras, antes y después de la firma del Acuerdo de Paz, lo que ha dejado como consecuencia un sentimiento de apatía política y baja participación en los comicios., Por lo tanto, se ha dificultado la puesta en marcha del principio de la apertura democrática para la construcción de paz consagrado en el Acuerdo.

3.1.2.2 Con relación a la medida Garantías de seguridad para el ejercicio de la política

A pesar de la promulgación del Decreto 299 de 2017: por medio del cual se crea el Programa de protección especializada de seguridad y protección, las estadísticas de asesinatos, amenazas y desplazamiento de líderes y lideresas sociales y de firmantes del Acuerdo de Paz de los territorios, muestran que, en la práctica, la implementación de este programa no está siendo efectivo. Según Indepaz (2020), a julio de 2020, en Colombia habían asesinado a 250 personas pertenecientes a Pueblos Indígenas y 75 pertenecientes a Pueblos Afrodescendientes, principalmente en la región del Pacífico, Antioquia, una parte del Caribe y la Amazonia como lo muestra la figura 2:

Figura 2. Líderes asesinados en el posacuerdo



Fuente: Elaboración propia a partir de Indepaz (2020).

Con relación a los firmantes de paz de la antigua guerrilla de las FARC, según el registro en tiempo real que lleva el Partido Comunes, a noviembre de 2021, iban 270 firmantes asesinados.

Así mismo, pese al Decreto 2078 de 2017, Ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad personal de grupos y comunidades, el Ministerio del Interior y la UNP no han avanzado en su construcción, dejando en total vulnerabilidad a las comunidades étnicas en los territorios. Estos han sido invadidos por estructuras criminales armadas que han surgido luego de que las FARC-EP los abandonaran, entre ellas, las disidencias y otras que ya estaban y que ahora se disputan con estas el control del territorio. Los datos anteriores, además de los desplazamientos masivos y los confinamientos que sufren gran parte de los territorios étnicos que eran ocupados por las FARC, lo demuestran. En la subregión Sanquianga y Telembí en el Pacífico nariñense, se han registrado enfrentamientos entre distintos actores armados ilegales y la fuerza pública, desde inicios de este año, sin una intervención efectiva del Gobierno colombiano, lo que ha afectado el buen vivir de las comunidades (Noticias Uno, 2021).

Al respecto, el informe realizado por la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación (2020) dice que:

> 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. (p. 68)

Según expone el mismo informe, para el 2019, la Consejería para los Derechos Humanos reportó 23 asesinatos contra líderes indígenas, siendo el segundo tipo de liderazgo más afectado, y 4 casos de homicidio contra líderes de las comunidades negras, mientras que, entre enero y el 31 de agosto de 2020, se registraron 77 asesinatos contra líderes indígenas y 13 contra líderes afrodescendientes (p. 69). Por su parte, el Instituto Kroc (2021) sostiene que "las condiciones de seguridad de los Pueblos Étnicos son críticas y las vulneraciones a sus territorios, líderes y lideresas han incrementado", además, "la respuesta institucional es aún insuficiente, en la medida en que no se ha logrado consolidar un enfoque colectivo y no ha llegado de manera articulada a los territorios étnicos" (p. 37).

De acuerdo con lo anterior, podemos decir que el indicador B.E.23: El Comité de Impulso a las Investigaciones por delitos contra quienes ejercen la política tendrá en cuenta las afectaciones de los Pueblos y Comunidades Indígenas, Rrom y Negros, Afrocolombianos, Raizales y Palenqueros, que el gobierno reporta con algún nivel de cumplimiento no se ha llevado a cabo en absoluto.

3.1.2.3 Con relación a las medidas 3 y 4: Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política y Garantías de seguridad para líderes de organizaciones y movimientos sociales y defensores de derechos humanos

A pesar de las alertas tempranas emitidas por la Defensoría de Pueblo, esta reporta que, entre noviembre del 2016 y abril del 2020, han sido asesinados 163 líderes y lideresas pertenecientes a los Pueblos Étnicos, lo que evidencia la falta de resultados en el desmantelamiento de estructuras de crimen organizado en los territorios. Este es uno de los compromisos del Programa de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios étnicos que a la fecha no ha sido implementado y que, según el Gobierno Nacional, se iniciaría en el segundo semestre del 2020, a partir de sus cuatro componentes.

Sin embargo, sobre los hechos ampliamente documentados por diferentes entidades defensoras de DD. HH. y órganos de control, el informe de la Consejería (CPEC, 2020b) solo dice que se generará "un espacio de discusión sobre las afectaciones de los Pueblos y Comunidades Indígenas, Rrom y Negros, Afrocolombianos, Raizales y Palenqueros", así como un "primer informe de recomendaciones al Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política y hacer seguimiento a las mismas" para el 2021 (p. 133), medidas que a junio de este año no se han tomado.

Es importante anotar que las estrategias de funcionamiento del SISEP (Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política) se desarrollan a partir de los indicadores B.E.22, B.E.24, y B.E.21, para el PMI étnico. En las dos últimas versiones del informe presentado por la Consejería (2020b y 2021), los tres se reportan con *algún nivel de cumplimiento* por las entidades responsables de su implementación.

El SISEP fue creado en el Decreto Ley 895 de 2017 e incorpora varios mecanismos para su funcionamiento, a saber:

- La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS)
- La Instancia de Alto Nivel (IAN)
- El delegado presidencial
- La Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del Sistema Integral de Protección
- El Comité de Impulso a las Investigaciones
- Los Programas de protección contemplados en el presente decreto ley
- El sistema de prevención y alerta para la reacción rápida

La creación y puesta en marcha de estos mecanismos son una condición *sine qua non* para que el SISEP pueda cumplir con su mandato:

> cumplir con un marco de garantías de los derechos y libertades, fomentar la convivencia y la tolerancia, el respeto por la vida y la libertad de pensamiento y opinión, para así fortalecer y profundizar la democracia, adoptando mecanismos para promover la permanencia de los líderes sociales en sus territorios y brindar garantías de no repetición." (Presidencia de la República, Decreto Ley 895, 2017, p. 6).

Aunque los informes del Gobierno Nacional reportan la creación de la Instancia de Alto Nivel y medidas para el funcionamiento de la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del Sistema Integral de Protección, con mucho pesar hemos visto que estos mecanismos no están operando y que la IAN, creada para dinamizar el funcionamiento del SISEP, no ha demostrado compromiso con la gran tarea que tiene por delante, a cinco años ya de la firma del AFP. Al respecto, el informe de Contraloría (2020) manifiesta que el SISEP no se ha implementado en su totalidad y que una de las dificultades que presenta tiene que ver con la falta de recursos para acceder a los medios electrónicos para la transparencia electoral, esto en el marco de los recursos del posconflicto en el primer trimestre 2020.

La Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño de los Sistemas Integrales de Protección, al igual que el Sistema de Planeación, Información y Monitoreo, deberían ser instancias en pleno funcionamiento, sobre todo con la grave situación de derechos humanos reportada en casi todo el territorio nacional y que afecta especialmente a los Pueblos Étnicos, firmantes de paz y población campesina, como ya hemos visto. Sin embargo, esto no es lo que está ocurriendo, mientras la IAN sigue en reuniones técnicas de planificación, a las mujeres y los hombres, negros e indígenas los siguen asesinando en los territorios, a la vez que nos niegan el derecho a ejercer la política libremente.

Al respecto, el informe de la STCIV (2020) manifiesta que:

> le preocupa la poca operatividad que el Gobierno Nacional le ha brindado a espacios [...] como la Alta Instancia del SISEP. La falta de transversalización del enfoque étnico 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 AF. (p. 70)

Adicionalmente, los reportes del Gobierno (CPEC, 2020b) plantean la intención de crear espacios e instrumentos para la recolección, la sistematización y el análisis de la información, incluyendo la creación de un grupo "experto en temas étnicos"; un "Comité Operativo Étnico en el marco de la Instancia de Alto Nivel" durante el 2020, para abrir "un espacio de discusión sobre las afectaciones de los Pueblos y Comunidades Indígenas, Rrom y Negros, Afrocolombianos, Raizales y Palenqueros"; así como un "primer informe de recomendaciones al Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política y hacer seguimiento a las mismas" para el 2021 (p. 133). Sin embargo, la IEANPE no conoce acercamientos de parte de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) para generar espacios de cooperación y construcción colectiva con los Pueblos Étnicos, tampoco se tiene conocimiento de si, efectivamente, el Comité Operativo Étnico con fecha de creación del 2020 está en funcionamiento y, mucho menos, sobre el informe de recomendaciones étnico que se planea presentar para este 2021.

Con esa perspectiva, cabe preguntarse cómo se piensa integrar el enfoque étnico y de género al sistema sin dialogar con los Pueblos Étnicos y cómo se va a garantizar el respeto por la vida y la profundización de la democracia si ni siquiera se han puesto en marcha mecanismos tan fundamentales para la participación política en un contexto electoral.

El Instituto Kroc (2021) concluye sobre el pilar 2.1 que

> la implementación de las garantías de seguridad con enfoque étnico contempladas en el Acuerdo tiene un nivel de implementación bajo. Hace falta fortalecer el enfoque colectivo, articular las entidades del Estado responsables de la implementación con los procesos organizativos de los Pueblos Étnicos, así como materializar los avances normativos respetando la autonomía territorial de las comunidades. (p. 39)

La implementación de los cuatro componentes que hacen parte del Programa de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios étnicos son fundamentales para garantizar la efectiva protección de los líderes y lideresas de los Pueblos Étnicos, que día a día siguen siendo asesinados, desplazados o hacinados en sus territorios, sin que el Gobierno implemente medidas reales para prevenir la continuidad del etnocidio.

Con relación a los recursos para la implementación de este pilar, el informe de la Contraloría (2020) dice que "los recursos del Presupuesto General de la Nación ejecutados en 2019 y programados en 2020 se orientan al ejercicio de la Secretaría Técnica de la Instancia de Alto Nivel y de la Comisión Nacional de Garantías del SISEP, con cargo a OACP de Presidencia". Sin embargo, también resalta el hecho de que aún no se ha implementado el sistema de planeación, información y monitoreo del SISEP, es decir, a pesar de la creación del Decreto 895 de 2017 y de la puesta en marcha de dos de sus instancias, el SISEP sigue sin ejecutarse, lo que, en gran medida, es determinante en el aumento de asesinatos de líderes y lideresas sociales étnicos y en el poco avance reportado para el pilar.

3.1.3 Mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa en los diferentes niveles y diversos temas

El pilar 2.2 cuenta con 15 indicadores dentro del PMI étnico, se desarrolla a partir de 6 estrategias del Acuerdo de Paz y participan 4 entidades del Gobierno Nacional. Este cuenta con el desarrollo normativo que muestra la tabla 9:

Tabla 9. Estructuración del pilar 2.2

Estrategias AFP	Desarrollo normativo	Institucionalidad
Garantías para los movimientos y organizaciones sociales	Decreto Ley 885 de 2017: por medio del cual se modifica la Ley 434 de 1998 y se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia.	• Departamento Nacional de Planeación • Ministerio del Interior • Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones • Oficina del Alto Comisionado de Paz
Garantías para la movilización y la protesta social	Directiva Presidencial 01 de 2018: Apoyo al Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia y a la creación e impulso a los Consejos Territoriales.	
Medios de comunicación comunitarios, institucionales y regionales	Resolución 1190 de 2018: por la cual se adopta el "Protocolo para la coordinación de las acciones de respeto y garantía a la protesta pacífica como un ejercicio legítimo de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libre de circulación, a la libre expresión, libertad de conciencia, a la oposición y a la participación, inclusive de quienes no participan en la protesta pacífica".	
Garantías para la reconciliación, la convivencia, la tolerancia y la no estigmatización		
Planeación democrática y participativa		

Fuente: Elaboración propia.

Según la Procuraduría General de la Nación (2020b),

> materializar la implementación de los mecanismos democráticos que contribuyan al fortalecimiento de las organizaciones y movimientos sociales, sus plataformas e instancias de participación para a avanzar en un ejercicio real y efectivo de incidencia política [...] es la base para garantizar la acción política y social en el país. (p. 171)

Los mecanismos democráticos para el fortalecimiento de las organizaciones y los movimientos sociales incorporados en el AFP, en su mayoría, son los mismos dispuestos en la Carta Constitucional de 1991. Estos buscan profundizar la participación ciudadana en las decisiones que afectan al país y garantizar el derecho a la protesta y oposición social sin estigmatización. En el año 2017, se elaboró el Capítulo Étnico del Plan Marco de Implementación de manera concertada con las entidades del Gobierno, el primer y único ejercicio de participación real y efectiva entre el Gobierno Nacional y la IEANPE en el marco de la implementación del Acuerdo.

El informe del Instituto Kroc (2021) plantea que los Mecanismos Especiales de Consulta (MEC), diseñados para la construcción e implementación de los PDET y realizados de forma virtual en 2019 en los talleres étnicos territoriales, evidenciaron inconformidad por parte de los pueblos, en la medida en que no todas sus propuestas fueron incluidas en los planes y programas trazados. Además, se percibió "un alto nivel de desconocimiento respecto a la implementación y a la financiación del Acuerdo Final, especialmente en lo relacionado con el Capítulo Étnico y el enfoque étnico" (p. 24). A pesar de que el Instituto señala que los MEC fueron espacios de "participaciones determinantes" para los pueblos, también muestra que estos no se han implementado de la manera adecuada, ya que los pueblos no sienten su voz recogida plenamente, lo que se convierte en un trazador negativo en términos de mecanismos democráticos para la participación ciudadana.

En este apartado analizaremos las estrategias y programas creados por el Gobierno Nacional para dar cumplimiento a este importante pilar y qué tanto se ha avanzado en los indicadores y metas trazadoras del PMI.

Con relación a las Garantías para los movimientos y organizaciones sociales se destacan dos indicadores del Ministerio del Interior:

- B.E.17. Estrategias y programas de formación propia en cultura democrática y DD. HH. con Pueblos y Comunidades Étnicas.
- B.E.1. Pueblos Étnicos que participan de manera real y efectiva en la construcción y ajustes normativos, relacionados con las garantías a la participación ciudadana.

En el primer informe de la CPEC (2020a), los dos indicadores se reportaban como cumplidos, mientras que en el segundo y tercer informe (2020b y 2021) se reportan como cumplidos parcialmente. Aun así, sus acciones han involucrado principalmente a Pueblos Indígenas y a organizaciones de la Mesa Permanente de Concertación (MPC) de forma particular. El primer caso se refiere a la creación de una "escuela de formación de líderes sociales, como una estrategia que busca fortalecer los liderazgos y la gobernanza en el país"; el segundo caso tiene que ver con la realización de foros regionales y nacionales en los cuales se construyó de forma participativa, con las organizaciones indígenas, un documento de lineamientos para la Ley de garantías y promoción de la participación ciudadana y la protesta social y otras modificaciones normativas.

Con relación al indicador B.E.1, consideramos importante recoger aquí el resumen presentado en el informe de CEPDIPO (2020), a través de la tabla 10, sobre los procesos de consulta previa para la adecuación normativa de la implementación, realizados por el Gobierno Nacional en el marco del mecanismo de *fast track*. Aquí

se consultaron cinco normas o proyecto de ley, y participaron de forma más enérgica la MPC y la Comisión Nacional de Diálogo del Pueblo Rrom, mientras que la participación de la consultiva afro fue muy baja.

Tabla 10. Procesos de consulta previa en el marco del mecanismo *fast track*

Balance de consulta previa al periodo *fast track* en sus respectivas instancias			
Norma	Mesa permanente de Concertación Indígena (MPC)	Espacio consulta previa Comunidades Afro, Negras, Raizales y Palenqueras	Comisión Nacional de Diálogo del Pueblo Rrom
Decreto 870 de 2017: pago por servicios ambientales	Consultado, protocolizado y expedido	No fue consultado	Consultado, protocolizado y expedido
Ley de Catastro Multipropósito	Consultado, por expedir	No fue consultado	Consultado y protocolizado
PDET - Decreto Ley 893 de 2017	Consultado, protocolizado y expedido	No fue consultado	Consultado y protocolizado
Acceso a tierras y formalización - Decreto 902 de 2017	Consultado, protocolizado y expedido	No fue consultado	Consultado y protocolizado
Ley Estatutaria Jurisdicción Especial para la Paz	Consultado, protocolizado	Consultado y protocolizado y expedido	No fue consultado
Proyecto de ley Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz	Consultado, sin protocolización		

Fuente: Elaboración propia a partir de CEPDIPO (2020b, p. 25).

A partir de este resumen, podemos decir que el indicador B.E.1 no se ha cumplido porque no ha habido participación real y efectiva en la construcción y ajustes normativos; no hubo participación de todos los espacios consultivos, no todos los proyectos fueron protocolizados y no todos han sido expedidos a la fecha. Tampoco, se ha sancionado la Ley de garantías y promoción de la participación ciudadana y la protesta social, debido a que esta no fue presentada en el Congreso de la República en el marco del *fast track*, ni en las sesiones ordinarias posteriormente.

Con relación a esto, la Procuraduría (2020b) señala que:

> A juicio de la Procuraduría este compromiso no cuenta con un avance sustancial en la medida que la propuesta de ley estatutaria que contiene los lineamientos para la creación y fortalecimiento de las organizaciones y movimientos sociales, el fortalecimiento de los mecanismos para la caracterización y el financiamiento de proyectos de las organizaciones sociales, no ha sido presentado formalmente para su discusión en el Congreso y desde 2017 no se tiene registro de su discusión en el marco de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI). Se hace un llamado para que el Ministerio del Interior presente nuevamente el proyecto de ley en los términos establecidos en el Acuerdo de Paz y teniendo en cuenta el ejercicio adelantado por la Comisión Nacional de Diálogo y Análoga, creada en el punto 2. (p. 164)

Hacemos un llamado al Gobierno Nacional para que respete los diferentes espacios consultivos de los Pueblos Étnicos y genere las acciones necesarias para que la Ley de Garantías se tramite en el Congreso de la República; especialmente, si se tiene en cuenta lo ocurrido en el marco de los paros cívicos de finales de 2019 y el primer semestre de 2021, donde los Pueblos Étnicos tuvieron un rol protagónico en las protestas pacíficas y que dejaron como resultado varias personas muertas en diferentes partes del país.

Con relación a las garantías para la movilización y la protesta social, se destaca el indicador B.E.4: Pueblos Étnicos participan de manera real y efectiva en la construcción y ajustes normativos, relacionados con las garantías de los derechos a la libre expresión, protesta, movilización, otras formas de expresión ciudadana y social.

Aunque las estrategias y acciones para el cumplimiento de este indicador son las mismas del indicador B.E.1, este se reporta como cumplido debido a la creación del Espacio Nacional y la Comisión Nacional de Diálogo y Análoga, en el marco del cual se produjo el documento de lineamientos del proyecto de Ley Estatutaria de Garantía.

Por otra parte, si bien se reconoce el esfuerzo realizado por el Ministerio del Interior para sacar adelante el "Protocolo para la coordinación de las acciones de respeto y garantía a la protesta pacífica como un ejercicio legítimo de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libre circulación, libre expresión, libertad de conciencia, a la oposición y a la participación, inclusive de quienes no participan de la protesta pacífica", este no constituye una ley. Por eso se hace necesario que la entidad siga adelante con el proyecto de Ley de garantías y promoción de la participación ciudadana y la protesta social.

Es importante recordarle al Gobierno Nacional que la creación de un producto no tiene ningún impacto en las sociedades si este no se implementa, si la sociedad no se beneficia de él o si no genera cambios estructurales en la forma como las instituciones de Gobierno se relacionan con la sociedad civil. Dar por cumplido un indicador que no tiene una incidencia sustancial conlleva a una lectura muy desafortunada de cómo este Gobierno percibe la materialización y las garantías de los derechos.

Con relación a las garantías para la reconciliación, la convivencia, la tolerancia y la no estigmatización, se resalta la creación del Decreto Ley 885 de 2017: por medio del cual se modifica la Ley 434 de 1998 y se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia. Este es uno de los progresos más importantes de este punto para avanzar en la construcción de Paz del país, en articulación con el Ministerio del Interior.

Junto con el Consejo Nacional de Paz, se crearon también los Consejos Territoriales de Paz para avanzar en la política de reconciliación con enfoque territorial. Lamentablemente, estos consejos no han contado con el impulso necesario para poder desarrollar su agenda en los territorios, lo que hace que existan solo de nombre. Por eso, es fundamental un compromiso real del Gobierno Nacional con el funcionamiento de estas instancias en virtud de que se cumpla con el indicador B.144, que, si bien no es un indicador étnico, es muy importante para estos pueblos.

Con relación a los indicadores B.E.13: Pueblos y Comunidades Étnicas formados en temas de control social y veedurías; B.E.14: Plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia con pertinencia cultural diseñado e implementado y B.E.15: Plan de formación a veedores con pertinencia cultural, diseñado e implementado, se informan los siguientes avances.

Según el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), se avanzó en la elaboración de talleres y capacitaciones en temas de control social y veeduría, en diferentes territorios y con diferentes Pueblos Étnicos. También, se elaboró el Plan nacional de formación de veedores con pertinencia étnica, que, según lo expuesto, ha sido socializado y validado en procesos territoriales de los cuales participó el Foro Interétnico Solidario Chocó (FISCH), lo que conllevo a un ajuste según lo recogido en los encuentros.

Función Pública además manifiesta que, desde el tercer trimestre de 2019, se presentó el plan para la validación la IEANPE, pero a la fecha esta instancia no ha participado de su retroalimentación; esta una de las razones que expone la entidad como causal de no cumplimiento del indicador, junto con la dificultad de movilización, convocatoria y realización de encuentros a causa de la COVID-19 en el 2020 y las limitaciones tecnológicas y de conexión de los territorios rurales colombianos.

En este punto se hace importante resaltar dos aspectos que la entidad debe tener en cuenta:

1. Si bien es cierto que Función Pública socializó con la IEANPE el plan al que hacen mención, no es éticamente correcto presentar un ejercicio de socialización como resultado de una consulta o validación. La IEANPE no asistió a esa reunión a validar o invalidar nada, solo fuimos invitados para conocer los avances de la entidad y desde esa perspectiva retroalimentamos lo presentado.
2. Durante el encuentro, la IEANPE manifestó claramente su descontento con el ejercicio realizado, debido a que fuimos llamados para validar un trabajo del que no participamos en su elaboración y al que le realizamos varias observaciones en materia de contenido y de conceptualización; además, en reiteradas ocasiones se le ha manifestado a esta entidad, como a otras que han incurrido en el mismo error, a través de oficio escrito y de forma verbal, la disponibilidad de la IEANPE para construir conjuntamente las estrategias, políticas, planes y programas que afecten la implementación del enfoque transversal étnico y el Capítulo Étnico del AFP, así como el desacuerdo en constituirnos en validadores de las propuestas elaboradas por las entidades y sin la participación real de los pueblos.

Con relación a los medios de comunicación comunitarios, institucionales y regionales, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones es el responsable de varios indicadores que tienen como propósito garantizar a los Pueblos Étnicos el acceso a herramientas y estrategias para la producción y la divulgación de contenidos comunicacionales propios que fomenten una cultura de paz y reconciliación territorial. Estos indicadores son el B.E.5, B.E.6, B.E.8, B.E.9, B.E.10, B.E.11 y el B.E.17. Sobre estos cabe resaltar que, si bien en el documento PMI la vigencia inicia entre 2017 y 2018, para el segundo informe de la CPEC (2020b) se cambió la fecha de inicio a 2019 y 2020, ajuste hecho de forma unilateral por la entidad.

Se evidencia también el cambio de nombre de algunos indicadores, a pesar de que insistimos en que el cambio de fecha y nombre no era posible. Por un lado, esto retrasaba el calendario de cumplimiento de los indicadores y le quitaba responsabilidad al gobierno Duque sobre la agenda de implementación en su periodo de mandato y, por el otro, y en esto hemos sido reiterativos, *la IEANPE no puede modificar en sesiones técnicas y virtuales lo que se concertó de forma ampliada y con debates políticos en el marco de la construcción del PMI étnico en 2017*. Esto resulta en una vulneración de los derechos de los Pueblos Étnicos que se buscan reparar.

De lo reportado como cumplido por la entidad, quedan las siguientes observaciones. Con relación al acceso y disponibilidad de las comunidades al espectro radioeléctrico no se manifiesta en todo lo expuesto cómo se les garantizará dicho acceso; así mismo, con relación a la distribución de contenido en los espacios de

RTVC y en canales institucionales y regionales, se hace necesario, por un lado, ampliar estos contenidos y, por otro, garantizar su desarrollo por parte de las comunidades, ya que, debido a la grave situación de derechos humanos que se está viviendo en los territorios, como consecuencia de la reconfiguración del conflicto armado en el posacuerdo, los espacios de divulgación y difusión se convierten en una urgencia.

A partir de los indicadores B.E.10 y B.E.11, uno correspondiente a Pueblos Negros y otro a Pueblos Indígenas, se asignan cinco estímulos de dos millones de pesos cada uno para la producción de contenido. Aquí, no podemos dejar de preguntarnos qué tanto impacto cree el Gobierno Nacional que puede tener un programa con una asignación presupuestal tan absurda, más aún cuando compromete la inclusión del enfoque de género en la misma bolsa. Se le recomienda a la entidad que, para próximas vigencias, asuma un compromiso real con los Pueblos Étnicos, y generé las condiciones para fortalecer de manera efectiva la producción de servicios de radio comunitarias con enfoque de género.

Con relación al indicador B.E.7., Trabajadores y trabajadoras, comunicadores y comunicadoras y operadores y operadoras de los medios comunitarios de los Pueblos Étnicos que reciben capacitación técnica adecuada culturalmente, MinTIC (2020) plantea como dificultad la identificación del universo de comunicadores, realizadores y emisoras pertenecientes a organizaciones y Pueblos Negros, mientras que con las organizaciones y Pueblos Indígenas ya avanzó en este proceso, a través de las cinco organizaciones que convergen en la MPC. Esto plantea interrogantes sobre la metodología usada por la entidad para identificar a los actores y las organizaciones pertenecientes a comunidades negras.

En un contexto de posacuerdo, el escenario político electoral es uno de los aspectos más importantes. Así pues, la *política para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa* es una de las más relevantes en el punto 2 y es en la que menos se ha avanzado. En los tres reportes que van a la fecha, la Registraduría Nacional del Estado Civil ha insistido en prácticamente las mismas limitaciones para avanzar en la implementación de los indicadores B.E.16 y B.E.19: El total del censo electoral rural y urbano en territorio de Pueblos y Comunidades Étnicas cuenta con condiciones para ejercer el derecho al voto.

Estos dos indicadores, que comparten el mismo enunciado, cambian en sus implicaciones: *creación de nuevos* puestos de votación, para el indicador B.E.16 y *reubicación de puestos de votación*, para el indicador B.E.19. La Registraduría dice que una de las principales limitantes para su implementación es que se necesita, primero, la creación y actualización de la División Política Electoral (DIVIPOLE) de las elecciones de Congreso de la República de 2022 y, segundo, reformar el artículo 99 del Decreto 2241 de 1986, que le otorgaría facultades al registrador Nacional del Estado Civil para instalar mesas en las zonas rurales sin las exigencias impuestas por la disposición legal citada (CPEC, 2020b, p. 121).

Esta reforma, que en la actualidad se tramita en el Congreso con primera ponencia positiva en Senado y Cámara, de ser aprobada, debe ser observada con suma atención, porque plantea, como se señaló, "otorgarle facultades al Registrador Nacional del Estado Civil, para instalar mesas en las zonas rurales, sin las exigencias impuestas por la disposición legal citada" (CPEC, 2020b). Esto supera las necesidades que surgen del indicador, confiriéndole al registrador nacional facultades que pueden devenir en detrimento de los derechos de los sectores históricamente marginados de la política electoral, en favor de intereses particulares, como lamentablemente es habitual que suceda en Colombia.

Es imperativo que, en la definición de la metodología y los posibles sitios de reubicación o creación de nuevos puestos de votación, participen de forma activa los Pueblos Étnicos, en aras de que los que se reubiquen y creen efectivamente respondan a la reparación de derechos que se quiere lograr con el indicador.

En consonancia con lo anterior, la creación y la actualización de la División Política Electoral de las elecciones de Congreso de la República de 2022 depende de la aprobación de la reforma al Código Electoral que, *ad portas* del año electoral 2022, sigue sin materializarse.

Actualmente, cursa en Senado y Cámara el Proyecto de Ley Estatutaria 234 del 2020S y 409 de 2020C. La aprobación de este proyecto es fundamental para el avance de la *Política para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa* en los territorios, por lo que conminamos a la Registraduría solicitarle al Congreso de la República que dé celeridad a su aprobación.

Es importante señalar que, en la tercera entrega del informe de la Consejería (CPEC, 2021), la Registraduría insiste en que, además de la adecuación normativa que se requiere para el cumplimiento de los indicadores étnicos, su mayor obstáculo ha sido que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no le ha asignado presupuesto para tal fin. Por su parte, el informe de Contraloría (2020) dice que

> en 2019 se ejecutaron $ 3672 millones del PGN, $ 879,5 millones través de FONTIC [Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones], $ 247 170 millones a través del Ministerio de Interior, $ 187,2 millones fueron ejecutados por el DAFP, $ 1002 millones por MEN y $ 769,3 millones a través del DAPRE [Departamento Administrativo de la Presidencia de la República]. En 2020 se registra una programación de $2212 millones del PGN inversión, $ 841,4 millones del DAFP, $ 1100 millones del FONTIC y $ 210 millones del DNP. (p. 152)

Aquí la Contraloría destaca que "si bien se expidió la Resolución 1190 de 2018 por el Ministerio del Interior, la misma no suple la modificación normativa necesaria para asegurar el derecho a la movilización y protesta pacífica". Sobre este elemento hemos sido reiterativos a lo largo del documento, pero también en los espacios de diálogo con la Consejería y el Ministerio del Interior, desde las diferentes voces del movimiento social. La IEANPE hace entonces un vehemente llamado a la Cartera para que incluya en las partidas presupuestales de la próxima vigencia los recursos necesarios para el cumplimiento de estos compromisos, y así los Pueblos Étnicos puedan garantizar su derecho a la participación política en el año electoral 2022.

3.1.4 Medidas efectivas para promover una mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores, incluyendo la población más vulnerable, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad

El pilar 3 del punto 2 tiene 8 estrategias, 4 medidas en el marco del texto general del AFP y 5 indicadores específicos para los Pueblos Étnicos, en los cuales participan 4 entidades, como se puede ver en la tabla 11. A la fecha de elaboración de este informe, solo reporta un desarrollo normativo, gracias a un fallo reciente de la Corte Constitucional en favor de las víctimas del conflicto.

Tabla 11. Estructuración del pilar 3

Estrategias AFP	Desarrollo normativo	Institucionalidad
Promoción del pluralismo político	Acto Legislativo 02 del 2021: por medio del cual se crean 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la cámara de representantes en los períodos 2022-2026 y 2026-2030.	Departamento Nacional de Planeación Ministerio del Interior Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones Registraduría Nacional del Estado Civil
Promoción de la participación electoral	Decreto n.° 1097 del 9 de agosto de 2020: por medio del cual se crea la Comisión Nacional de Mujeres Indígenas en desarrollo del artículo 13 del Decreto 1397 de 1996.	
Promoción de la transparencia	Decreto 1158 del 2020: por medio del cual se modifica el Decreto n.° 1097 del 9 de agosto de 2020.	
Reforma del régimen y de la organización electoral		
Promoción de una cultura política democrática y participativa		
Promoción de la representación política de poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto y el abandono		
Promoción de la participación política y ciudadana de la mujer en el marco del presente Acuerdo		
Creación de un nuevo espacio para dar acceso a los partidos y movimientos políticos		

Fuente: Elaboración propia.

En ese sentido, las salvaguardas del punto 2 del Capítulo Étnico (Mesa de Conversaciones, 2018) parten de la base de que el AFP debe promover la ampliación y el pluralismo democrático, la consulta y el consentimiento previo libre e informado y el derecho a la objeción cultural, así como el enfoque transversal de género, mujer, familia y generación:

> Se garantizará la participación plena y efectiva de los representantes de las autoridades étnicas y sus organizaciones representativas en las diferentes instancias que se creen en el marco de la implementación del Acuerdo Final.

> Se adoptarán medidas para garantizar la inclusión de candidatos de los Pueblos Étnicos en las listas de las Circunscripciones Territoriales Especiales de Paz (CTEP), cuando su Circunscripción coincida con sus territorios. (pp. 207-208).

Para determinar el avance de este pilar desde el enfoque transversal étnico y sus consecuentes indicadores, discutiremos las estrategias que consideramos más relevantes para la materialización del derecho a la participación político-electoral de los Pueblos y Comunidades Étnicas.

Como Pueblos Étnicos, desde la IEANPE consideramos que la *promoción del pluralismo político* es una de las estrategias más importantes para abrir la democracia y consolidar la paz nacional y territorial; los territorios siguen bañándose con la sangre de nuestra gente y de los firmantes de paz por la falta de este pluralismo. Por esto, instamos al Gobierno Nacional a tomar medidas reales para garantizar este derecho a todos aquellos líderes y lideresas que quieran ser parte de los próximos comicios, en igualdad de condiciones materiales y de garantías de seguridad.

El indicador B.E.18, Medidas afirmativas para garantizar la participación de las mujeres indígenas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y Rrom, se plantea desde los enfoques transversales del Acuerdo Final de Paz, el étnico, el de género y el territorial. Esta estrategia no solo garantiza la participación política de las mujeres y Pueblos Étnicos, sino especialmente la promoción del pluralismo democrático en aquellos territorios y poblaciones más vulnerables en contexto de posacuerdo, como es el caso de las mujeres étnicas. En ese sentido, el Ministerio del Interior reporta que para avanzar en el cumplimiento de este indicador se expidieron, a partir de una ruta de trabajo desarrollada desde 2018 con la MPC, los Decretos 1097 y 1158 de 2020. El Decreto 1097 del 9 de agosto de 2020 crea la Comisión Nacional de Mujeres Indígenas en desarrollo del artículo 13 del Decreto 1397 de 1996, y el Decreto 1158 de 2020 lo modifica.

También dice el Ministerio que,

> se viene trabajando de manera articulada para la actualización del CONPES 161 de género-capítulo étnico a través de un proceso de construcción de un borrador de diagnóstico y lineamientos de la Política Pública de equidad de género para las mujeres, que se está adelantando desde la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer-CPEM y el DNP, aportando a la fase de alistamiento de la construcción de un documento borrador, que contienen tanto el diagnóstico como los respectivos lineamientos para la segunda fase de la Política Pública de Equidad de Género para las Mujeres, el cual se define desde el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. (CPEC, 2020b, p. 104)

Lo inquietante de este reporte es que solo hace referencia a la agenda desarrollada con mujeres indígenas, pero no así con mujeres pertenecientes a los Pueblos Negros, lo que conlleva a preguntarle al ministerio *por qué no se ha desarrollado una agenda que garantice también la participación de las mujeres negras*.

La promoción de la participación electoral es una deuda histórica que tiene el Estado colombiano con miles de hombres y mujeres que han sido excluidos de la construcción de Estado nación, debido al centralismo geográfico del país, pero también al político, económico y cultural, que ha permitido la preeminencia de una sociedad de clases y de castas, extremadamente violenta con quienes hemos estado por fuera de los círculos del poder.

Uno de los grandes avances que se introdujo en el Acuerdo de Paz es que reconoce la exclusión histórica de la que han sido víctimas las mujeres y el sujeto rural, campesino, negro e indígena y, a través de pilares y estrategias como estas, busca corregirlo. *Las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales para la Paz* son la medida que se creó como primer paso para reparar a esta parte de la población colombiana que es la misma población víctima del conflicto armado.

El indicador B.E.20, Pueblos Étnicos y Organizaciones Indígenas, Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras y Rrom fortalecidas por medio de rutas concertadas en capacidades y estrategias para hacer parte de los ejercicios de elección de las Circunscripciones Transitorias para la paz, busca reparar de forma específica a los Pueblos Étnicos, no solo garantizando que puedan participar en la elección de las 16 circunscripciones, sino generando estrategias de fortalecimiento para ello.

Por tanto, este indicador no se fundamenta en la promulgación de la ley, sino en el cumplimiento de su fórmula, como hemos insistido en otras ocasiones: "rutas concertadas en capacidades y estrategias para hacer parte de los ejercicios de elección de las Circunscripciones Transitorias para la paz". Aunque el presidente de la República haya sancionado el Acto Legislativo 02 de 2021, que crea las 16 curules, el proceso llevado a cabo para que estas vieran la luz demuestra el poco interés de este Gobierno en reconocer y reparar a las víctimas, ya que fue gracias al fallo emitido por la Corte Constitucional, en respuesta a la tutela interpuesta por el senador Roy Barreras, que hoy estamos hablando de ellas nuevamente. De hecho, se conoció posteriormente que desde la oficina jurídica de la presidencia de la República se solicitó a la Corte Constitucional anular el fallo que revivió las curules de paz (*El Tiempo*, 2021b).

Para cumplir este indicador y tal como lo ordenó la Corte Constitucional en el fallo, el Gobierno Nacional y la organización electoral, es decir, el Consejo Nacional Electoral (CNE), deben garantizar, primero, que el calendario electoral se ajuste para que las víctimas tengan tiempo de inscribir sus candidaturas y, segundo, en el caso de los Pueblos Étnicos, que se generen estrategias y mecanismos concertados que fortalezcan las capacidades de aquellos y aquellas que quieran participar.

Otro elemento para el cumplimiento de este compromiso es que el proceso de cedulación en territorios étnicos llegue al 100 % de la población apta para votar. Si bien en el PMI no hay un indicador específico sobre la cedulación para Pueblos Étnicos, la Registraduría viene adelantándola en el marco de su campaña nacional de cedulación masiva como parte de las medidas específicas para la promoción de la participación electoral (PGN, 2020b, p. 170). Justamente, se ha identificado que una de las razones por las que los Pueblos Étnicos que habitan la ruralidad colombiana no participan activamente en los procesos electorales es porque no tienen cédulas actualizadas, debido a que la Registraduría no ha asumido un compromiso real con ellos.

Con relación a la *reforma del régimen y de la organización electoral*, como se mencionó anteriormente, es fundamental la aprobación del Proyecto de Ley Estatutaria que se encuentra en trámite en el Congreso, por el cual se expide el Código Electoral Colombiano y se dictan otras disposiciones, para fortalecer el régimen político electoral del país, sobre todo en el contexto de posacuerdo:

> De acuerdo con las recomendaciones que elaboró la Misión Electoral Especial, contribuiría a la democratización del sistema político-electoral, a partir de la pluralidad y representación política de los territorios, mediante diferentes medidas como la recomposición de la Cámara de Representantes con un sistema mixto y la creación de nuevos puestos de votación en zonas rurales con el fin de garantizar un mejor acceso al voto de Pueblos Étnicos presentes en dichas zonas. (Instituto Kroc, 2021, p. 25)

En ese sentido, la reforma al régimen político electoral requiere poner en evidencia viejas prácticas antidemocráticas que le han hecho un profundo daño al país, principalmente a los territorios. Allí, la política electoral ha sido parte integral del conflicto, además de tener una marcada historia de corrupción y mercantilización, por lo que requiere una urgente actualización, mucho más en el posacuerdo:

En efecto, en tanto las elecciones y la financiación de los partidos políticos estén sujetas a la influencia indebida de intereses particulares, se tendrán menores posibilidades de reducir la corrupción. Precisamente por lo anterior, las recientes iniciativas de reforma política y de lucha contra la corrupción en el país han estado

acompañadas por la demanda ciudadana de mayor transparencia y credibilidad en el ejercicio de la política. (Transparencia por Colombia, 2021, p. 2)

Una de las iniciativas importantes que trae esta reforma al sistema político-electoral es que favorece la autonomía administrativa y financiera del Consejo Nacional Electoral, la cual consideramos que debe actuar como una entidad independiente de la Registraduría y obtener mayor libertad en la toma de decisiones tanto a nivel administrativo como presupuestal.

También es urgente la actualización de procesos como la financiación de las campañas y los partidos políticos, especialmente con relación a la financiación pública, que tiene como fin promover mayores niveles de equidad en la participación política de diferentes sectores. Por su metodología, a través de la reposición de gastos por votos, no está cumpliendo esta función, pues, los movimientos y partidos que no tienen como autofinanciar sus campañas o no cuentan con financiación privada no están en igualdad de condiciones para competir y acceder a los recursos.

Además, los anticipos, como método propuesto en la Ley 1475 de 2011 para subsanar las dificultades causadas por la reposición de gastos por votos, no son efectivos en la medida en que el proceso para acceder a estos conlleva aún más, sobre todo para los pequeños movimientos políticos o grupos independientes, por eso, "desde el año 2011, Transparencia por Colombia hace seguimiento a los reportes de ingresos y gastos de campañas que los candidatos y partidos políticos entregan al CNE en cumplimiento con las disposiciones contenidas en la ley 1475 de 2011." (Transparencia por Colombia, 2021, p. 4). En estos se evidencia la desventaja en la que se encuentran los pequeños movimientos políticos y lo difícil que es para ellos acceder a los anticipos.

Para garantizar la participación política de grupos independientes o movimientos políticos de Pueblos y Comunidades Indígenas y Afrodescendientes, en el marco de la reparación de las víctimas, se deben implementar medidas y estrategias que garanticen su financiación en los comicios del 2022, pero a la fecha no se conoce que el Gobierno Nacional y la autoridad electoral hayan iniciado alguna ruta para materializar este derecho.

En el concepto técnico elaborado por Transparencia por Colombia (2021) sobre el Proyecto de Ley Estatutaria por la cual se expide el Código Electoral colombiano y se dictan otras disposiciones, se expone cómo en el escenario territorial los anticipos estatales prácticamente no tienen un impacto real en la financiación de las campañas. De aquí se puede concluir que, solo quienes cuenten con fuentes de financiación propias o familiares, tienen posibilidades reales de participar en los comicios. *En ese sentido, no hay garantía real de igualdad de oportunidades para las personas de nuestros pueblos que deseen ser candidatos en las curules de paz o en las circunscripciones especiales indígenas o afros,* lo que va en detrimento de las garantías y salvaguardas contempladas en el Capítulo Étnico del AFP y del carácter reparador del mismo.

Sobre el pilar 2.3, la Contraloría (2020) dice que "se ejecutaron en 2019 $ 4443 millones, $ 2733 millones con cargo a la Registraduría Nacional del Estado Civil y $ 1700 millones a través de la Procuraduría. En 2020 en el SPI del SUIFP [Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas] solo se registra una programación de $ 484 millones en el DAPRE" (p. 152). Así mismo, la Contraloría (2020) expone que, aunque en el 2019

> se avanzó en el diseño del Programa de Liderazgo Político y Social para miembros de partidos y organizaciones sociales a cargo del Ministerio de Interior, persisten rezagos de formulación en cuanto a la adopción de un diagnóstico participativo de los obstáculos para el ejercicio del derecho al voto, reforma del régimen y de la organización electoral y en la creación de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz-CETP. (p. 154)

3.1.5 Los compromisos étnicos del tercer informe de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación

Finalmente, es importante señalar que el reporte del punto 2 del tercer informe entregado por la Consejería (CPEC, 2021) incluye cuatro compromisos adicionales que no están en el PMI étnico, pero que se entienden dentro de las salvaguardas del Capítulo Étnico, como lo muestra la tabla 12. Así mismo, los dos últimos compromisos se desprenden de las funciones de la IEANPE establecidas en el Comunicado Conjunto n.º 13 de marzo de 2017 y el plan de trabajo de la IEANPE aprobado por la CSIVI, el 13 agosto de 2019.

Tabla 12. Compromisos no incluidos en el PMI, pero contemplados en las salvaguardas del Capítulo Étnico

F.E.5	Proyectos ejecutados por Pueblos Étnicos para la implementación del Acuerdo.
F.E.8	Porcentaje de realización de consultas previas con Comunidades y Pueblos Indígenas, Negros, Afrocolombianos, Raizales, Palenqueros y Rrom sobre medidas legislativas o administrativas para la implementación del Acuerdo que les afecten como pueblos y comunidades étnicas, de conformidad a la normatividad aplicable.
F.E.6	El plan de trabajo de la Alta Instancia Étnica concertado con CSIVI contará con garantía presupuestal anual y oportuna.
F.E.1	Convocatorias realizadas a la IEANPE por el componente de Gobierno de la secretaría técnica de la CSIVI para el seguimiento de la implementación del enfoque étnico en PMI.

Fuente: Elaboración propia.

Sobre el primer compromiso, el Ministerio del Interior señala que se ejecutaron una serie de proyectos para el fortalecimiento de Comunidades Indígenas y Afrocolombianas en más de 28 departamentos PDET. En el caso de los indígenas se crea el proyecto de "Fortalecimiento de los Sistemas de Gobierno Propio de los Pueblos y Comunidades Indígenas a Nivel Nacional, entre junio y diciembre de 2020, por medio del cual se brindó asistencia a las Comunidades Indígenas Nasa, Wounaan, Jiw, Nukak, Awa, Misak, Uitoto y Tule" (CPEC, 2021, p. 22), sin embargo, en el reporte no se incluye anexo que permita contrastar la información. En el caso de las Comunidades Afrocolombianas, el informe dice que se creó un "banco de proyectos para el fortalecimiento organizativo de consejos comunitarios y demás formas organizativas" (p. 22) y que este es en cofinanciación, pero no hay un anexo que respalde esta afirmación y que permita ver cuánto de los recursos asignados corresponde a cofinanciación y cuánto a contrapartida del Gobierno Nacional y Fondo de Paz.

Con relación al segundo compromiso, la CPEC (2021) dice que se dialogó al "más alto nivel" con organizaciones de Pueblos Indígenas para suscribir 150 acuerdos. De estos se "han identificado que por lo menos 22 compromisos requieren de la garantía del derecho a la consulta previa para posibilitar su implementación, y estas darán cumplimiento a 14 políticas públicas asociadas a la implementación del Acuerdo" (p. 23). Este reporte no tiene un anexo que evidencie con qué organizaciones indígenas se dialogó, ni sobre los temas

que darán cumplimiento a 14 políticas públicas y, como en el anterior, tampoco reporta conversaciones con Pueblos Negros ni ninguna ruta futura de acción.

A propósito del tercer compromiso sobre el fortalecimiento de la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE), la Consejería (2021) dice que "se logró la asignación presupuestal que garantiza la participación de la instancia en el proceso de implementación del PMI" (p. 34). Sin embargo, dicha financiación no responde a la magnitud del mandato de la IEANPE, que es nacional, territorial, indígena, afrodescendiente, raizal y palenquero. El presupuesto asignado solo permite financiar un equipo asesor limitado y con sueldos que no corresponden ni con la carga laboral que cada asesor tiene, ni con el rango profesional del equipo. Esto convierte en un reto cumplir todas las funciones que se desprenden del plan de trabajo de la IEANPE, mientras las 24 entidades de Gobierno responsables de la implementación del PMI étnico tienen un equipo asesor amplio y bien pago. *Lo anterior evidencia, una vez más, las desventajas a las que nos vemos expuestos los Pueblos Étnicos con relación a nuestros interlocutores que representan al Gobierno Nacional*.

Es importante destacar, además, el trabajo de la IEANPE mucho antes de que esta tuviera financiación; el informe del Instituto Kroc (2021) resalta el compromiso y la labor realizada por la IEANPE, aun sin la asignación de recursos para el despliegue de su plan de trabajo, la cual se dio solo a partir de junio del 2020 por parte del Fondo Multidonante de la Organización de Naciones Unidas: "entre los años 2017 y 2019, a pesar de no contar con las garantías financieras para su funcionamiento, la IEANPE continuó aportando a la implementación del Acuerdo llamando la atención sobre la importancia del cumplimiento del Capítulo Étnico como parte integral de este" (p. 23). Para cumplir con todas las funciones que se desprenden del plan de trabajo de la IEANPE, a la fecha de publicación de este informe, nos encontramos en una nueva negociación con el Fondo Multidonante, que contempla una partida presupuestal específica para el despliegue territorial y todas las acciones que esto conlleva.

Sobre el cuarto compromiso, la CPEC (2021) dice que, con el "objetivo de constituir garantías plenas para el consentimiento libre, previo e informado", el Gobierno Duque ha impulsado medidas para el ejercicio de funciones de la IEANPE, dentro de las cuales se cuentan 34 sesiones, "2 con la CSIVI, 13 con las entidades responsables de los compromisos y 19 con la CPEC". También dice que "la Consejería ha promovido en dichas sesiones la necesidad de articulación con la Comisión de Seguimiento la Implementación y Verificación del Acuerdo Final (CSIVI), las comisiones técnicas de las Mesa Permanente de Concertación: la Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas y la Comisión de Mujeres Indígenas" (pp. 32-33).

En este punto es urgente recordarle al Gobierno Nacional que los encuentros interinstitucionales e interculturales que menciona no han sido regulares, ni mucho menos han permitido avanzar en diálogos constructivos entre la IEANPE, la Consejería y las entidades responsables de la implementación para cumplir con el mandato de seguimiento, impulso y verificación, que se describe en el informe. Igualmente, ha sido imposible avanzar en el desarrollo de las sesiones estipuladas en el plan de trabajo de la IEANPE con la CSIVI como órgano interlocutor formal para el seguimiento a la implementación de los Acuerdos. Esta instancia no está funcionando como debería, lo que influye de forma negativa en la delimitación de las funciones de la IEANPE.

3.2 Análisis y hallazgos de la IEANPE

Es importante resaltar que, en reiteradas ocasiones, la IEANPE ha manifestado, a través de oficio escrito y de forma verbal, a la Consejería y las entidades de Gobierno Nacional responsables de la implementación de los indicadores y el Capítulo Étnico, así como al Instituto Kroc y demás instancias y mecanismos que hacen seguimiento a la implementación del AFP, nuestra disposición para construir conjuntamente estrategias de seguimiento y verificación. Así mismo, hemos mostrado interés en aportar a la construcción de políticas, planes, programas y proyectos que afecten la implementación del enfoque transversal étnico y el Capítulo Étnico, tal como lo expresa el AFP (Mesa de Conversaciones, 2018): "La instancia tendrá las funciones de actuar como consultora, representante e interlocutora de primer orden de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI)" (p. 209). Así pues, hemos sido enfáticos en que no nos interesa actuar como simples validadores de las propuestas e iniciativas de la institucionalidad sin la participación de los pueblos.

Los reportes presentados por las diferentes entidades en los tres informes (CPEC, 2020a, 2020b y 2021) producidos a la fecha dejan en evidencia que el Gobierno Nacional no se toma en serio la implementación de los indicadores étnicos, ya que no mide el resarcimiento y las garantías de derechos, sino el cumplimiento de metas que fácilmente se llenan con listas de asistencia. Se evidencia también que el Gobierno Nacional desconoce a la IEANPE y a la CSIVI como espacios de interlocución válidos, debido a que sigue adoptando un enfoque unidimensional para el cumplimiento de compromisos que en algunos casos deberían ser bilaterales y en todos deberían involucrar a la CSIVI.

Por ejemplo, en el primer informe presentado por la Consejería (2020a), MinTIC reportó sin avance y con solicitud de ajuste de fecha a los indicadores B.E.5, B.E.6, B.E.8, B.E.9, B.E.10 y B.E.11. Sin embargo, para el segundo informe (2020b), y después de un espacio de diálogo donde la IEANPE expuso por qué las fechas de implementación no se podían modificar en ese espacio virtual de diálogo ni de forma unilateral por la entidad, estos fueron reportados como parcialmente implementados y con las fechas ajustadas. Lo mismo ocurrió con algunos indicadores a los que se les cambió el nombre de forma unilateral. Esto ocurrió a pesar de que insistimos en que el cambio de fecha y nombre no era posible porque, por un lado, retrasaba el calendario de cumplimiento de los indicadores y le quitaba responsabilidad al Gobierno Duque sobre la agenda de implementación en su periodo y, por el otro, y en esto hemos sido reiterativos, *ni la IEANPE ni el Gobierno Nacional pueden modificar en sesiones técnicas y virtuales lo que se concertó de forma ampliada y con debates políticos en el PMI étnico construido en 2017. Esto resulta en una vulneración de los derechos de los Pueblos Étnicos que se quieren reparar.*

En el ejercicio de contraste entre el primer (CPEC, 2020a) y el segundo informe (2020b) se hace evidente una modificación en los indicadores y en los reportes, no como resultado de lo avanzado, sino como estrategia para adecuarlos a las agendas y la misionalidad propias de las entidades, así como para evitar dar respuesta al primer cuestionario enviado por la IEANPE en el segundo semestre del 2020. Esto genera un gran malestar con relación a la confianza que se debe establecer en aras de un diálogo constructivo entre las entidades y la IEANPE.

Se evidencia, además, un lento progreso en la adecuación normativa necesaria y urgente para avanzar hacia la paz; aún no se registran avances en la presentación de proyectos de ley fundamentales como la Ley de garantías y promoción de la participación ciudadana, la Reforma al sistema político electoral, ni en cuanto a los ajustes normativos para el fortalecimiento de la planeación ciudadana a cargo del DNP.

El informe del Instituto Kroc (2021) evidencia las dificultades que tuvo el Gobierno Nacional para la protocolizar la mayoría de las iniciativas presentadas en el marco del *fast track*. Por parte de las autoridades étnicas, de 30 iniciativas legislativas, solo 11 fueron aprobadas; de 35 decretos con fuerza de ley, cinco fueron consultados y protocolizados ante la MPC, y una norma fue consultada ante el Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras. Destaca también el informe que "ningún avance normativo fue protocolizado ante las entidades responsables de las normas que se consideraban esenciales para la implementación del Acuerdo Final" (p. 25).

Es lamentable observar el escaso esfuerzo del Gobierno Nacional para agilizar la implementación de los pilares y las estrategias del punto 2, *ad portas* de las elecciones para el 2022 y ante el momento político que vive el país, pues la violencia contra defensores y defensoras de derechos humanos, muchos de estos pertenecientes a Pueblos Étnicos, ha aumentado exponencialmente, como ya se evidenció. Por esto nos preocupa sobremanera que el SISEP y sus diferentes mecanismos no estén funcionando como debieran a estas alturas y más si se tiene en cuenta que la Contraloría (2020) manifestó que "aún no ha habido un proceso de ejecución de recursos por parte del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE)" (p. 69) para este propósito. Esto obstaculiza evidentemente el cumplimiento del punto 2, así como la protección de la vida y la integridad de los líderes y lideresas indígenas y negros en todo el territorio nacional.

Los Pueblos Étnicos vimos en el AFP una oportunidad para que muchos de nuestros derechos en materia de participación política fueran garantizados, pero el poco o nulo compromiso mostrado por el Gobierno Nacional ha generado la pérdida de confianza de las comunidades en la implementación. Esto puede traer como consecuencia que se acentúe la baja participación de nuestros pueblos en los comicios, como en ocasiones pasadas, y, por tanto, no logremos la representación necesaria en los órganos de elección popular, desde donde se pueda impulsar y defender nuestros derechos. Sobre esto, el informe de la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación (2020) del AFP advierte que,

> pese a que el punto 2 del AF busca ampliar la democracia y la participación, especialmente para la población más vulnerable, estos comicios (octubre 2019) 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. 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. (p. 70)

Estas, justamente, son las desventajas históricas que la reforma al sistema político y electoral debe subsanar, las cuales tienen que ver, por una parte, con las dificultades que atraviesan los territorios y, por otra, con la normativa electoral vigente, pues no se corresponde con la realidad de los pueblos y los territorios.

El Instituto Kroc (2021) resalta que, pese a las dificultades en la estrategia territorial para la recolección de información, "en el proceso [...] se realizaron entrevistas a fuentes primarias y se consultaron fuentes secundarias a nivel territorial y nacional" (p. 17). Por tanto, sería provechoso que el Instituto periódicamente comparta con nosotros las debilidades en la implementación identificadas a partir de su instrumento de análisis, de tal forma que pueda coadyuvar al mandato de seguimiento de la IEANPE al cumplimiento del Acuerdo.

Vemos con preocupación la ausencia de diálogo de la STCIV con organizaciones representativas de los Pueblos Étnicos en la estrategia de recolección de información que permita su análisis integral. La IEANPE y la Secretaría Técnica fueron creadas dentro del capítulo 6 de verificación del AFP para hacer seguimiento a la

implementación, por lo que propiciar el diálogo entre estas dos instancias sería fundamental para cumplir nuestros mandatos de forma más acertada.

Con relación al cuarto informe de la Contraloría (2020) sobre el uso de recursos para el posconflicto, destacamos los siguientes elementos:

El pilar 2.1 es el que menos ejecución presupuestal presenta, pues no se han creado los componentes que ya deberían de estar funcionando para prevenir los homicidios de líderes y lideresas sociales, e identificar el surgimiento y penetración territorial del crimen organizado, que limita la libertad política en los territorios. No se evidencian tampoco estrategias encaminadas a la creación de los componentes en un futuro próximo.

A pesar de que el pilar 2.2 es el de mayor asignación presupuestal, casi cuatro veces lo del pilar 2.1, su avance está muy lejos de la materialización de sus compromisos para proteger la vida y el derecho a la participación política, especialmente en un contexto donde la protesta social y la oposición política están siendo criminalizadas y censuradas.

Con relación al pilar 2.3, el informe de la Contraloría (2020) coincide con nuestro análisis respecto a lo poco que se ha avanzado en las estrategias necesarias para garantizar el derecho al voto de los Pueblos Étnicos en las zonas más apartadas y de difícil acceso en el país. En cuanto a la reforma del régimen, la organización electoral y la participación política, si bien parece verse materializada ahora que se revivieron las curules de paz, queda mucho camino por andar en materia de garantías y resarcimiento de derechos para los Pueblos Étnicos, que potencien los liderazgos en los territorios.

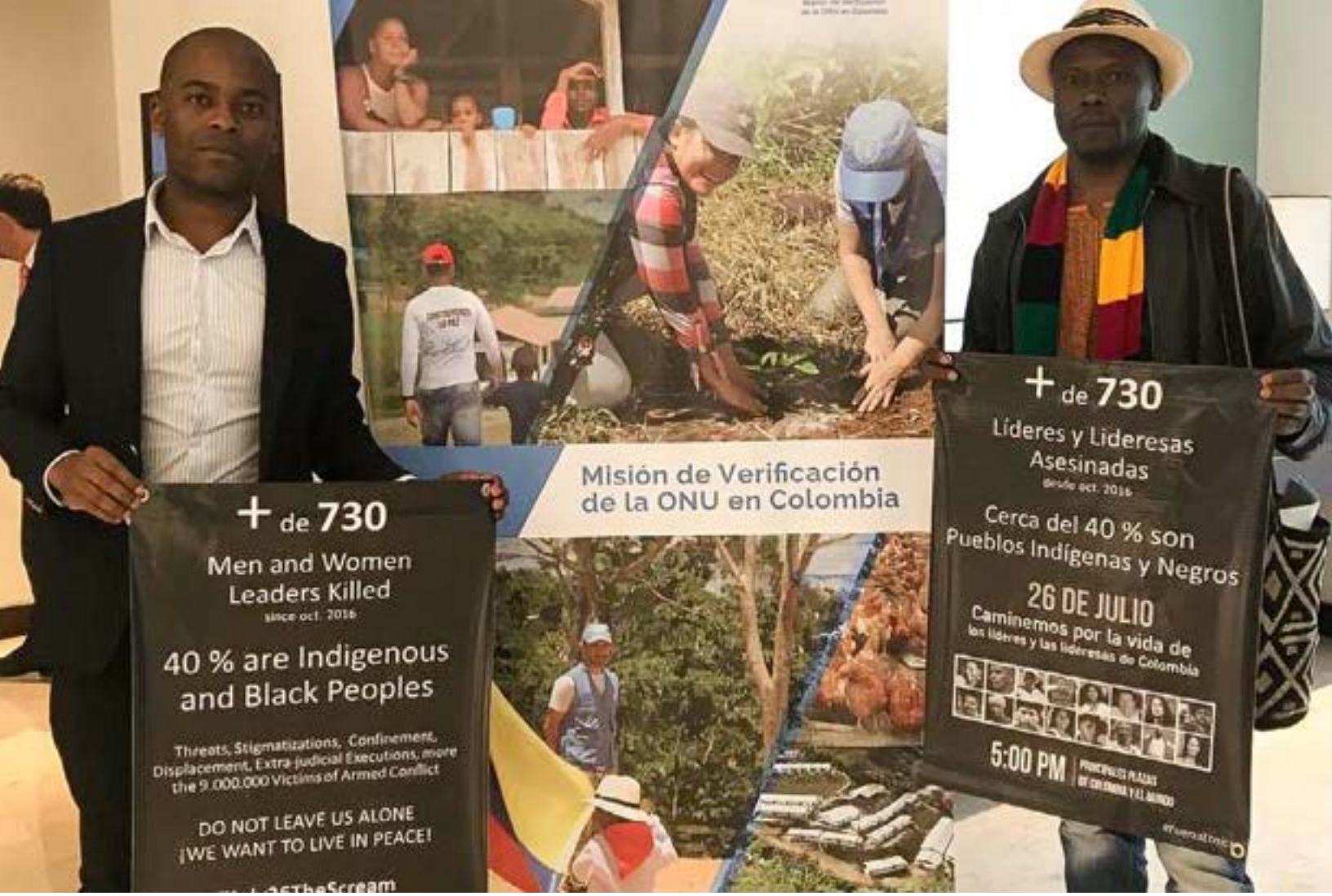
Es importante concluir este apartado resaltando que el Gobierno Nacional y las entidades responsables de la implementación del AFP no han priorizado el fortalecimiento de la Guardia Indígena y la Guardia Cimarrona, como un mecanismo de participación y seguridad real y efectiva de los Pueblos Étnicos. Esto ha generado un mayor atraso en el cumplimiento de los compromisos del pilar 2.3.

3.3 Conclusiones

- Vemos con preocupación cómo el Gobierno Nacional no respeta las salvaguardas de participación real y efectiva de comunidades y Pueblos Étnicos, así como tampoco la consulta y el consentimiento previo, libre e informado. Nos preocupa, especialmente, que, a pesar de haberse llevado a cabo algunos procesos en la implementación temprana del AFP, a la fecha no se ha logrado avanzar de forma comprometida con la adecuación normativa restante y necesaria para la implementación con enfoque étnico, territorial y de género.
- Pese a que la Corte Constitucional, en Sentencia C730 de 2017, manifestó claramente que el Mecanismo Especial de Consulta no excluye, sino que se adiciona a la consulta y el consentimiento previo, libre e informado para los fines específicos derivados del AFP, parece ser que las entidades del Gobierno Nacional pretenden hacer de dicho mecanismo abreviado el principal método para los casos en los que hay que consultar en el marco del Acuerdo. Esto pone en riesgo los avances logrados por los Pueblos Étnicos con la incorporación del Convenio 169 de la OIT a la normativa nacional.
- Los informes de la CPEC evidencian una asimetría en los avances que involucran a Pueblos Indígenas con respecto a los Pueblos Negros. Prevalece la ejecución de políticas y programas con los primeros

y solo con algunos grupos de los segundos. Vemos en esto la intención del Gobierno Nacional de mantener la lógica de "divide y vencerás" entre los Pueblos Étnicos, la cual ha orientado muchas de sus políticas.

- Las entidades del Gobierno Nacional, responsables de la implementación de los 24 indicadores del punto 2, tienden a confundir la oferta institucional de cada entidad con las acciones correspondientes a la ruta de implementación del PMI del AFP. Esto se opone al principio de no regresividad de los derechos adquiridos históricamente por los Pueblos Étnicos; a la reparación de los derechos vulnerados en el marco del conflicto armado y al reconocimiento del impacto diferencial del conflicto y su condición como sujetos colectivos de derechos y de especial protección.
- Si bien los informes con enfoque étnico presentados tanto por la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación como por el Instituto Kroc constituyen un avance para el seguimiento a la implementación, estos necesariamente deben fortalecerse con las voces de las organizaciones representativas de los Pueblos Étnicos, la IEANPE como instancia de verificación, las organizaciones territoriales y los firmantes de paz en proceso de reincorporación.



4. Balance de la implementación del punto 3 del Acuerdo Final de Paz. Fin del Conflicto

El conflicto armado interno en Colombia afectó material e inmaterialmente a los Pueblos y Comunidades Étnicas de manera desmedida. De ahí que la atención a las garantías constitucionales y del Estado social de derecho deban corresponder con el punto 3, "Fin del Conflicto", de manera urgente e inmediata.

El Acuerdo de Paz, firmado en La Habana (Cuba) por el Gobierno Nacional de Juan Manuel Santos y la extinta FARC-EP y con participación de organizaciones étnicas, establece que la reincorporación se debe concebir desde una perspectiva social, económica y política con miras a materializarse como un ingrediente fundamental para lograr una *paz estable y duradera*. En ese sentido, la reincorporación implica renunciar al conflicto para adoptar el camino de la democracia y del Estado social de derecho en comunidad, con el objetivo de contribuir a la consolidación de la convivencia pacífica y a la no repetición.

La estructura que soporta el punto "Fin del Conflicto" se materializa en tres componentes principales: 1) la dejación de armas, 2) el cese al fuego y 3) el fin del conflicto. Estos deben conjugarse y articularse con los puntos 2 ("Participación política"), 4 ("Solución al problema de drogas ilícitas") y 5 ("Garantías a las víctimas").

Concebir la esencia real de la expresión *Paz estable y duradera* es entender que el concepto mismo se basa en una estructura multidimensional soportada en diversos acuerdos taxativamente mencionados en el punto 3. Fin del Conflicto - Capítulo Étnico, los cuales se cristalizan en un conjunto de medidas encaminadas a proteger a las y los defensores de derechos humanos, a los grupos vulnerables y a otros individuos. Por eso, para este punto en particular se destaca la creación de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (3.4.4), la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación (3.4.3), la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida de Alertas Tempranas (3.3.9) y el Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios (3.4.8). Estas instancias buscan consolidar una estructura integral como soporte de cumplimiento de los objetivos para materializar un verdadero acuerdo de paz.

El punto 3.2 del Acuerdo Final sobre la reincorporación de las FARC-EP a la vida civil plantea:

> La reincorporación a la vida civil será 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. La reincorporación de las FARC EP se fundamenta en el reconocimiento de la libertad individual y del libre ejercicio de los derechos individuales de cada uno de quienes son hoy integrantes de las FARC-EP en proceso de reincorporación. Las características de la reincorporación del presente acuerdo son complementarias a los acuerdos ya convenidos. El proceso de reincorporación tendrá en todos sus componentes un enfoque diferencial, con énfasis en los derechos de las mujeres. (Mesa de Conversaciones, 2018, pp. 68-69)

Igualmente, el numeral 3.2.2.5 sobre "Reincorporación para los menores de edad que han salido de los campamentos de las FARC-EP" responde a las garantías de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes afectados por el flagelo de la guerra, concernientes a un *Protocolo de salida y plan transitorio de acogida, al restablecimiento de derechos, a la reparación integral* y la reincorporación e inclusión social, ya que son considerados víctimas de crímenes de guerra.

Del Capítulo Étnico del Acuerdo Final de Paz se contemplaron dos salvaguardas fundamentales para el punto 3:

- Un programa especial de armonización para la reincorporación concertado con las organizaciones representativas de los Pueblos Étnicos, como medida de reparación (Mesa de Conversaciones, 2018, p. 209).
- En materia de garantías de seguridad, el diseño e implantación del Programa de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios, con perspectiva étnica y cultural (Mesa de Conversaciones, 2018, p. 208).

Por su parte, el Plan Marco de Implementación contempla nueve indicadores y metas para este punto, de los cuales ocho se acordaron con la IEANPE, que corresponden a diversas entidades públicas con responsabilidad en el Gobierno Nacional.

Este apartado presenta los principales hallazgos de varios informes relacionados con el punto 3 del Acuerdo Final de Paz - Capítulo Étnico, entre ellos:

- El *Primer informe de cumplimiento del capítulo étnico en el marco de la implementación del Acuerdo Final de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC EP*, de la Comisión Étnica para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales (2018).

- El Primer informe al Congreso sobre el estado de avances de la implementación del Acuerdo de Paz 2016-2019, de la Procuraduría General de la Nación delegada para el seguimiento al Acuerdo de Paz (2019).
- Los informes sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones, de la Contraloría General de la República (2020, 2021).
- Los informes del Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz (2020, 2021).
- El Sexto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica, de la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación (2019).

4.1 Acuerdos, hallazgos y contrastes

4.1.1 Salvaguardas sustanciales

El Capítulo Étnico contempla dos salvaguardas sustanciales para el punto 3 del Acuerdo Final de Paz:

I. Programa especial de armonización.
II. Garantías de seguridad.

La primera significa concertar con las organizaciones representativas de los Pueblos y Comunidades Étnicas un *programa especial de armonización* para la reincorporación de los exintegrantes de las FARC-EP firmantes en proceso de reincorporación étnicos que opten por regresar a la vida civil en sus comunidades. Esta salvaguarda cuenta con dos indicadores en el Plan Marco de Implementación, concernientes a su *construcción, concertación e implementación*. Para el caso de los Pueblos Indígenas, el documento de programa de armonización ya se encuentra en la mesa permanente de concertación. Para el caso de las comunidades negras, se construyó el documento de programa de armonización, pero este no ha ingresado a discusión en el espacio nacional de consulta previa de medidas legislativas y administrativas afro.

Nuestra preocupación principal es que a la fecha no esté funcionando este programa de armonización, después de cinco años de la firma del Acuerdo. Además, nos inquieta que los documentos del programa no conserven la esencia de lo construido con la comunidad y los excombatientes una vez ingresen a los espacios de consulta de las comunidades.

Por otro lado, hay un retraso en el proceso de reincorporación de excombatientes de origen étnico, debido a la falta de oferta de proyectos productivos y a la precaria prestación de los servicios de salud y educación. Por esta razón, la IEANPE ha insistido en la creación de una mesa técnica cuyo fin sea transversalizar la implementación del enfoque étnico y su eje de género, mujer, familia y generación en todos los componentes de la reincorporación, para asimismo definir de manera diferenciada los lineamientos y directrices a adoptar para la concertación de los proyectos productivos y sociales que beneficien a las y los excombatientes étnicos y sus familias, dentro y fuera de los antiguos espacios territoriales de capacitación y reincorporación.

En el aspecto especial de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, según la base de datos del Comité Perma-

nente por la Defensa de Derechos Humanos - Corte de 2018, en la caracterización demográfica de beneficiarios étnicos del Programa Camino Diferencial de Vida hay un 19 % de NNAJ indígenas y un 8 % de NNAJ afrodescendientes. Es decir, el 27 % de los adolescentes y jóvenes se autorreconocieron como étnicos.

Según fuentes de la ARN, para diciembre de 2018 estos menores se hallaban ubicados en 43 municipios de 16 departamentos del país. No obstante, para la IEANPE no es posible determinar con certeza la situación real y actual de los menores de edad beneficiarios de este programa, pues en los reportes presentados hasta el momento no es clara la información del enfoque étnico diferencial en los programas o se presenta de forma generalizada. Así pues, dichas particularidades imposibilitan la fijación de conclusiones cualitativas en clave de restablecimiento de derechos humanos y garantías fundamentales.

Por lo anterior, es imperioso anotar:

- Sobre el *Protocolo de salida y acogida*, la IEANPE no pudo determinar el enfoque étnico diferencial con perspectiva de género ni la forma como se desarrollaron las garantías bajo el mando del ICBF para otorgar las licencias para la ubicación de los NNAJ en los espacios transitorios de acogida con los cuales se pretendía el restablecimiento de sus derechos superiores a través de la transición a la educación y al sistema de salud.
- En lo que respecta al *Proceso de restablecimiento de derechos,* para la IEANPE no es claro cómo se llevó a cabo por parte de las Defensorías de Familia la garantía al enfoque diferencial étnico en el marco de los procedimientos de restablecimiento de derechos y medidas de protección para NNAJ, que incluye la reintegración al medio familiar. Igualmente, tampoco se pudo determinar la vigencia de dichas medidas ni existe certeza de las formas de articulación entre los programas de restablecimiento de derechos del ICBF, la Unidad de Víctimas y la ARN, que generaron las garantías para esta población.
- No se ha podido identificar el grado de eficiencia en la gestión correspondiente a la Registraduría Nacional del Estado Civil de cara a la garantía del restablecimiento del derecho al registro e identidad de los NNAJ con pertenencia étnica y la expedición de sus documentos civiles (registros civiles, tarjetas de identidad y cédulas para quienes fueron adquiriendo la mayoría de edad).
- *En materia de salud* en tanto componente efectivo en el proceso de restablecimiento de los derechos de los NNAJ étnicos, no ha sido posible verificar la garantía de los procesos y procedimientos médicos ordinarios y de medicina tradicional propia por medio de los cuales se busca orientar tratamientos desde la fase de acogida y vinculación efectiva al sistema de seguridad social integral. En cuanto a la salud sexual y reproductiva, la IEANPE desconoce los programas de prevención y planificación en los que se hayan atendido diferencialmente a los NNAJ étnicos, articulados a su cosmovisión y cosmogonía como pilares imprescindibles del derecho propio y ley de origen. Ello se debe a que el Gobierno Nacional no informa en detalle el número de NNAJ afiliados al SGSSS, no indica cuántos de ellos son hombres y cuántas son mujeres, no especifica sus edades ni ofrece datos sobre la garantía a las madres gestantes y sus hijos nacidos con ruta de atención integral y con fuerza en el enfoque de género, mujer, familia y generación.
- En lo que respecta a educación**,** no se puede determinar un avance total, parcial o progresivo dentro de los programas creados para ese aspecto, en la medida en que los informes analizados no dan cuenta del particular.

- En cuanto al eje transversal de género, mujer, familia y generación, no es claro para la IEANPE cuáles son las acciones para la atención diferencial, la prevención de violencias basadas en género ni la atención a mujeres embarazadas, lactantes y sus hijos nacidos.

La segunda salvaguarda se materializa con la implementación del Programa de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones Étnicas en los Territorios, y mediante el fortalecimiento de las guardias indígenas y cimarronas como sistemas de seguridad propios. Estos componentes se soportan en ocho indicadores con enfoque territorial, diferencial y de género, con miras a implementar el Sistema Integral de Garantías de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP). Por su parte, la tarea de investigación de delitos que afectan a esos grupos estaría a cargo de la Unidad Especial de Investigación para el Desmantelamiento de Organizaciones y Conductas Criminales. Sin embargo, la débil visibilización de las condiciones de los excombatientes, líderes y lideresas étnicos en los territorios evidencia las irregulares medidas de protección individuales y colectivas adoptadas para los sujetos en los ETCR y en las nuevas áreas de reincorporación que fueron acordadas como garantías en la materia.

Igual de grave es la situación de las y los excombatientes ubicados en los espacios de garantías. El 74 % de la población en proceso de reincorporación que reside en zonas remotas fuera de ellos (Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación, 2020, p. 80), además de estar sujeta a condiciones de amenaza a su integridad, no tiene acceso adecuado a los servicios públicos, no cuenta con apoyo suficiente a sus iniciativas económicas y el suministro de alimento es escaso. Esta especial situación inhumana debe llamar al Estado colombiano a adoptar medidas que den impulso a las acciones que permitan dinamizar el proceso de reincorporación, principalmente al *acceso a tierras para los excombatientes en proceso de reincorporación*, por medio de la garantía de la salvaguarda sustancial de la consulta previa y el consentimiento previo, libre e informado.

Ahora bien, no es desconocida la exclusión de los Pueblos y Comunidades Étnicas tras la firma del Acuerdo de Paz, cuando en la adopción del Decreto 660 de 2018, que dio cumplimiento al punto 3.4.8 sobre la creación del Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios, no se tuvo en cuenta a las *autoridades étnicas* con referencia a las guardias indígenas y cimarronas. Ello ha implicado que la situación de seguridad en los territorios se esté agudizando y escalonando ante la presencia de grupos armados ilegales sucesores del paramilitarismo, quienes no solamente atentan contra la integridad de la población civil étnica, sino que además han orquestado crímenes atroces en los territorios.

Según la Defensoría del Pueblo, entre 2016 y 2020 se emitieron 137 alertas tempranas relacionadas con *riesgos para los grupos étnicos*, y fueron asesinados 163 líderes pertenecientes a Pueblos y Comunidades Étnicas, 126 indígenas y 36 de comunidades negras, con mayor afectación en los departamentos de Cauca, Nariño y Chocó (Defensoría del Pueblo, s. f., pp. 64-65). Así las cosas, para garantizar la integridad, la seguridad y la vida de los Pueblos y Comunidades Étnicas, es importante que el Estado colombiano cumpla con el compromiso adquirido en la pasada minga del año 2017 respecto a la *construcción bilateral del decreto* sobre el cual se regulen las medidas individuales y colectivas adoptadas por los Pueblos y Comunidades Étnicas, articuladas con las medidas de protección desplegadas por la UNP, garantizando en todo caso el enfoque diferencial étnico y el carácter vinculante, urgente e inmediato de las alertas tempranas que se emitan desde los territorios.

De otro lado, respecto a la *ruta de protección colectiva,* se reporta que 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 para los resguardos indígenas Emberá y Emberá Katío del Alto Andagueda, Mondó Mondoci Catrú Duba Ancosó y río Jurubida-Chorí en el departamento de Chocó, así como el Consejo Re-

gional Indígena del Cauca (CRIC) y la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca (Defensoría del Pueblo, s. f., p. 69). Sin embargo, el fortalecimiento de las guardias no se adecúa a las necesidades de las comunidades en relación con los procesos de base y la relevante labor de sus líderes y lideresas. Por lo tanto, la IEANPE reitera la necesidad de articular los procedimientos propios con los del establecimiento, mediante la participación real y efectiva de los pueblos, las comunidades y sus autoridades. Téngase en cuenta que, según reportes de la Defensoría del Pueblo (s. f.), entre 2017 y 2019 se realizaron 2171 evaluaciones de riesgo individual afrocolombiano, de las cuales 75 fueron de riesgo colectivo en rango extraordinario.

Por todo lo anterior, es preciso indicar que, sobre el tema de seguridad, la salvaguarda sustancial a la consulta previa, libre e informada y a la objeción cultural es mucho más que el ejercicio implementado por el actual Gobierno Nacional. Es decir, esta no se materializa con la simple remisión a la IEANPE de insumos para control de revisión y sugerencias, como ocurrió con el Decreto 154 de 2017 sobre el soporte jurídico de comisión de garantías de seguridad, pues ello desdibuja la misionalidad integral de la IEANPE y su carácter consultivo de primer nivel, además de omitir la garantía a la participación real y efectiva de los Pueblos y Comunidades Étnicas.

En este punto es pertinente anotar que, aunque el Decreto 154 de 2017 contempla que la Instancia de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS) debe ser convocada mensualmente por el presidente de la República, solo hasta el 12 de agosto de 2019 se convocó por segunda vez dentro del gobierno de Iván Duque. Durante esa sesión, organismos como la Fiscalía, entre otros, rindieron cuentas del resultado según sus competencias en materia de seguridad. Sin embargo, dichos resultados están lejos de informar sobre el cumplimiento de las garantías para Pueblos Étnicos y sobre una ejecución efectiva de los objetivos del decreto mencionado, en tanto los informes se resumen a resultados sobre pequeños grupos delincuenciales conformados por pocas personas, y sobre individualización a sujetos que en la realidad no son los victimarios o determinadores de los punibles contra los Pueblos Étnicos.

Es preocupante que el Gobierno de la "Paz con Legalidad" haya anunciado un Plan de Acción Oportuna para la Protección de Líderes (PAO) y la creación de una Comisión Intersectorial para el Desarrollo del PAO, mediante el Decreto 2137 de 2018, por cuanto desvirtúa la esencia del Decreto 154 de 2017 respecto de "diseñar y hacer *seguimiento a una política pública y criminal en materia de desmantelamiento de organizaciones paramilitares y similares*". Sobre el particular, la IEANPE precisa:

- La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad va mucho más allá de lo que busca el PAO del gobierno Duque, toda vez que, mientras la primera fomenta el diseño y seguimiento de una política pública, el PAO *se limita* a articular, orientar y coordinar los programas de protección y recursos de las entidades del Gobierno involucradas. Es decir, el PAO se limita única y exclusivamente a una de las 16 funciones de la CNGS.
- En cuanto a su composición, el PAO se restringe orgánicamente al presidente de la República, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Justicia y de Defensa, al comandante de las Fuerzas Militares, al director de la Policía Nacional y al director de la Unidad Nacional de Protección. *Contrario sensu*, la CNGS se compone, además de los anteriores, de cinco miembros de la sociedad civil (tres expertos, nombrados por acuerdo entre el Gobierno y comunes, y dos en representación de la plataforma de derechos humanos).
- El PAO se estructura en una *reingeniería institucional*, lo que implica excluir a la sociedad civil y desmembrar el rango legal que tiene la CNGS. En este sentido, se concluye que el PAO desarraiga a la sociedad civil de lo intrínseco en el Decreto Ley 154 de 2017, con habilitación constitucional (C. Const., Sent. C-224/2017).

- La labor de la CNGS complementa a otras contenidas en el punto 3 del Acuerdo Final de Paz, que desarrolla lo referido a las garantías de seguridad de la población reincorporada de las FARC, los líderes y lideresas sociales y las comunidades, prioritariamente de aquellas zonas donde aquella guerrilla tenía presencia.

Hasta aquí, la IEANPE se permite concluir que, dentro de las sesiones que se deban seguir abordando en la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, se debe trabajar profundamente sobre las medidas inmediatas para atender el recrudecimiento de acciones ilegales en los territorios, las cuales amenazan la vida de las lideresas y los líderes étnicos y sus familias, los defensores y defensoras de derechos humanos, los movimientos sociales o movimientos políticos étnicos, y de las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz. Lo anterior va en consonancia con el Capítulo Étnico y su eje transversal de género, mujer, familia y generación.

Finalmente, también es relevante reiterar que las acciones de la Fiscalía General de la Nación están enmarcadas en indicadores del PMI en materia de investigación de casos donde son sujetos pasivos la población étnica y quienes luchan contra organizaciones criminales. Al respecto, el órgano de control priorizó tres regiones para el año 2019: Catatumbo, Bajo Cauca antioqueño y Nariño, y designó en 2020 un grupo de fiscales a nivel nacional para liderar investigaciones de los casos. No obstante, la IEANPE no ha tenido acceso a las cifras exactas de los diversos delitos en contra de las y los excombatientes étnicos, de sus familias o de mujeres, niños, niñas y adolescentes reportados por la Unidad Especial de Investigación. Por ello, se insiste en acceder al registro que permita contabilizar los delitos diferenciados y conocer las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que estos ocurrieron.

Hacer un balance para el punto del Fin del Conflicto es complejo en la medida en que no existe una medición étnica para la implementación. De allí que algunos informes se soporten en generalidades.

4.1.2 Hallazgos frente a los informes de Gobierno

El Gobierno Nacional, a través de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, plantea lo siguiente:

El 17,3 % de los excombatientes se autorreconoce como parte de un grupo étnico (1081 excombatientes hacen parte de grupos étnicos), motivo por el cual la ARN y autoridades étnicas iniciarán la implementación del Programa Especial de Armonización para la Reincorporación con Enfoque Étnico. Sin embargo, en el informe no es claro el número de excombatientes étnicos, ya que no hay detalles de ellos más allá de decir que son indígenas, negros, palenqueros o raizales. Como veremos más adelante, las cifras son contradictorias e inexactas. Además, dicha cantidad contrasta con la que en su momento entregó la Universidad Nacional, donde dejaba claro que al menos el 30 % de los excombatientes eran de pertenencia étnica (Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz, 2017).

El informe de gobierno indica que, en lo corrido del año 2020, el Fondo Colombia en Paz (FCP) reportó 492 personas en reincorporación, con un desembolso exitoso de su beneficio de apoyo económico para proyecto productivo individual, de las cuales 40 pertenecen a un grupo étnico: 28 son indígenas y 12 son negros, mulatos, afrocolombianos o afrodescendientes. Sin embargo, no hay más detalle que le permita a la IEANPE tener conocimiento profundo sobre los proyectos, su impacto y a quién benefician realmente.

Con relación a la afiliación en salud de la población étnica, en el régimen contributivo se cuentan 125 indígenas, 88 negros/afrocolombianos y 12 palenqueros; en el régimen subsidiado, 1212 indígenas, 529 negros/

afrocolombianos, 123 palenqueros, 2 raizales y 1 rrom; en el régimen especial, 4 indígenas y 3 negros/afrocolombianos. En total son 1977 personas autorreconocidas con pertenencia étnica afiliadas a salud. No obstante, al igual que en el punto anterior, no se detalla si esas afiliaciones son individuales o familiares ni la empresa de salud a la que están adscritas.

Por su parte, la población étnica que ha recibido asignación única de normalización se especifica de la siguiente manera: 1353 indígenas, 607 negros/afrocolombianos, 14 palenqueros, 1 raizal y 1 rrom. Frente a la afiliación a pensión, se registran 1351 indígenas, 604 negros/afrocolombianos, 14 palenqueros, 1 raizal y 1 rrom, para un total de 1971 beneficiarios del sistema pensional. Igualmente, las personas bancarizadas se relacionan así: 1353 indígenas, 606 negros/afrocolombianos, 14 palenqueros, 1 raizal y 1 rrom, para un total de 2021 personas de pertenencia étnica. Con esta información, sin embargo, continúa la falta de claridad sobre asignación y afiliación a pensiones.

Finalmente, se reporta que la población étnica que ha recibido formación académica asciende a 715 personas, de las cuales 119 han culminado la básica primaria, 111 la básica secundaria y 36 la media vocacional, para un total de 266 recibidos.

De los análisis de la información relacionada hasta el momento, la IEANPE podría anotar que cada entidad tiene información del número de excombatientes étnicos diferentes. Luego entonces, la imposibilidad de determinar las cifras reales respecto de planes y programas concretos impide hacer un balance de cara a determinar el cumplimiento de los acuerdos pactados para el punto 3, Fin del Conflicto. El autocenso, como mecanismo adoptado en los últimos dos años por el Gobierno Nacional, implica consolidar un censo con autorreconocimiento sin otras variables, lo cual arroja estimaciones que se alejan de resultados que respondan al número real de las personas que pertenecen a las comunidades y Pueblos Étnicos. Es decir, no da cuenta de la etnicidad ni de las características étnico-culturales, aspecto que supone quedarse únicamente con la percepción de un sujeto que históricamente ha llevado una carga peyorativa y que difícilmente se autorreconoce como sujeto étnico.

Desde esta certeza, para la IEANPE es importante realizar un nuevo censo que incluya la participación de esta instancia, con el fin de obtener un registro que relacione las condiciones y las garantías para el desarrollo y ejecución de las políticas públicas concebidas en el punto particular, con el propósito de esclarecer los beneficios a excombatientes étnicos, el impacto en las comunidades donde se viene haciendo el proceso de reincorporación y el estado actual de sus familias, con enfoque de género, familia, mujer y generación.

Posterior al informe anteriormente relacionado, el Gobierno Nacional publica otro en diciembre de 2020, dentro del cual se resaltan los siguientes aspectos:

a. En principio, se describen acciones que únicamente hablan del programa de armonización y de atenciones diversas a las comunidades étnicas por competencia de la UARIV. No obstante, no se puede establecer cuál es la relación de dichas atenciones con los excombatientes y las comunidades étnicas, que permita justificar dichas iniciativas.

b. No se puede identificar con precisión en el informe el cómo y el cuándo se implementará el programa de armonización, así como tampoco existe certeza de los avances de los diferentes beneficios del programa.

c. No se relaciona el tiempo para finalizar la consulta previa ni los trabajos de tejido social o recomposición psicosocial de excombatientes y de víctimas.

En lo que respecta al año 2021, el Gobierno Nacional lanza en julio el *III Informe de etnias en paz con legalidad* (CPEC, 2021), del cual resalta dos aspectos del punto 3 de la implementación: Garantías jurídicas y Reincorporación.

En ese contexto encontramos, primero, una relación de compromisos que se enmarcan en el capítulo de Garantías jurídicas, que hacen referencia especial a indicadores étnicos contemplados en el Plan Marco de Implementación. Veamos:

- Compromiso C.E.3. Programa especial de armonización para la reintegración y reincorporación social y económica con enfoque diferencial étnico y de género concertado, diseñado e implementado.

Sobre este compromiso en particular, se resalta el retraso en su ejecución y la falta de claridad en los recursos destinados. Para la anualidad de 2019 se adelantaron acciones con resultados en el marco del proyecto de "Fortalecimiento de la Reincorporación de los exintegrantes de las FARC-EP", las cuales se derivaron de ejercicios de compilación de conocimientos de las comunidades étnicas. En el marco de este proyecto se desarrollaron jornadas de trabajo en lugares con presencia de excombatientes, quienes junto a líderes comunitarios aportaron en la construcción de la propuesta del programa de armonización. En la actualidad, la principal preocupación es la dilación en su implementación, aunque guarda la naturaleza con que fue construido por sus participantes.

Para la anualidad de 2020, se informa que en reuniones adelantadas en marzo ante la Dirección de Asuntos Indígenas, Rrom y Minorías del Ministerio del Interior, se dinamizó la articulación entre la ARN y la Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas (CDDHHPI), dentro de la cual se expresó el compromiso y la disposición para la implementación del programa, a través de la consulta previa del componente indígena, concertando finalmente el 29 de julio de 2020 la ruta metodológica de carácter especial y excepcional, a implementarse en las dos (2) vigencias (2020-2021), y protocolizada el 5 de agosto de 2020, soportada en el Convenio 1662-2020 entre la ARN y la Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (OPIAC).

En cuanto al programa de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, se resalta en el informe que, para el primer trimestre de 2020, se avanzó en la estructuración de la contratación soportada en recursos del Convenio de Cooperación Internacional 1629 (IPA-113) celebrado entre la ARN y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), que enmarca el *diseño de la propuesta del Programa Especial de Armonización y su instrumento normativo,* y en el marco de ese convenio se firmó un contrato el 1 de octubre de 2020 entre la OIM y el Consejo del río Naya como delegado elegido por las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras de la IEANPE, para la construcción de la propuesta. Se destaca que el cierre de convenio corre en el año 2021 con la *formulación de la propuesta del Programa Especial de Armonización,* dando paso a la segunda fase contemplada en la ruta metodológica, la cual se cimienta en la socialización desde donde se ejecuten acciones concretas (socialización, retroalimentación, recolección de aportes y sistematización de propuestas), bajo la responsabilidad "del equipo técnico indígena, discusión intercultural de los equipos técnicos (ARN y Pueblos Indígenas), *concertación y presentación para la protocolización del programa en la MPC"* (CPEC, 2021, p. 28).

Frente al tema de los recursos para el programa de armonización, es preocupante, como se dijo anteriormente, que el programa perteneciente a la comunidad indígena esté en consulta previa y el de la comunidad afrocolombiana no. Con respecto a los recursos destinados para la consulta previa afro, nos preocupa que de $ 1 296 564 038, $ 840 000 000 correspondan a proyectos de inversión de excombatientes, a quienes se les estaría quitando recursos destinados a invertir en sus proyectos para usarlos en el procedimiento de la consulta previa, lo cual es impresentable.

Aparte de lo anterior, la IEANPE, como órgano consultor de primer orden del Capítulo Étnico del AFP, cree que es importante participar de las discusiones de concertación con los espacios de consulta previa de los Pueblos Étnicos en los temas relacionados con la implementación del Acuerdo de Paz, en especial el programa de armonización.

- Compromiso C.E.4. Mujeres excombatientes pertenecientes a Pueblos Étnicos beneficiarias del programa de armonización para la reintegración y reincorporación.

El estado reportado de este indicador se basa en su ejecución, que para el Gobierno Nacional se soporta en que "mide la cobertura de mujeres excombatientes pertenecientes a Pueblos Étnicos beneficiarias del programa especial de armonización para la reintegración y la reincorporación" (CPEC, 2021, p. 123). Desde esa teoría, el informe resalta que el cumplimiento del indicador se cristaliza con la implementación del Programa Especial de Armonización, teniéndose como fechas para Pueblos Indígenas el año 2021 y para las Comunidades Negras, Afrodescendientes, Raizales y Palenqueras el año 2022, y a su vez sustenta que el programa desarrollará acciones específicas para mujeres, con enfoque de género. Se indica, finalmente, que la oferta institucional contempla acciones dirigidas a mujeres, pero no especifica cuáles son ni el presupuesto apropiado para estas. Acá no es claro cómo se desarrollará en concreto el tratamiento para las mujeres étnicas.

A continuación, se relacionan los indicadores en cuya competencia de implementación está la Fiscalía General de la Nación enmarcados en el informe:

- Compromiso C.E.5. Número de imputaciones sobre casos de población Indígena, Negra, Afrocolombiana, Raizal, Palenquera y Rrom priorizados por la unidad especial de investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales.

En términos de análisis sobre lo informado por el Gobierno Nacional, es relevante anotar que este indicador étnico, cuyo pilar corresponde al de garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales, debe concebirse en perspectiva de ejecución satisfecha sobre acciones concretas de investigación, persecución, acusación de las organizaciones y conductas criminales, con el fin de lograr un efectivo desmantelamiento de las organizaciones que ponen en riesgo la vida, integridad y seguridad de los Pueblos y Comunidades Étnicas dentro y fuera de sus territorios. No obstante, para la IEANPE no es posible determinar con certeza resultados concretos según lo reportado, en la medida que lo informado hasta aquí no permite validar una tasa de imputación de casos priorizados por la Fiscalía General de la Nación, en términos cuantitativos ni cualitativos.

Así pues, para la IEANPE no es posible verificar el cumplimiento del indicador, su grado de implementación, entre otros, en la medida en que no puede establecer con certeza el porcentaje de casos imputados ni sus responsables, y tampoco las circunstancias de tiempo, modo y lugar que implican validación de lo informado en términos de resultados. Más allá de ello, la presentación incompleta del informe impide verificar el cumplimiento de las metas trazadoras.

- Compromiso C.E.6. Mecanismo para la recepción de insumos para que la Fiscalía General de la Nación tome decisiones de priorización de casos que afectan a los Pueblos y Comunidades Indígenas, Negras, Afrocolombianas, Raizales, Palenqueras y Rrom.

La IEANPE sostiene que los diálogos entre la institución y las comunidades étnicas resultan de suma importancia, en la medida en que permiten recabar información contundente y certera sobre la justicia penal y evi-

denciar cómo impacta a los Pueblos Étnicos. De ahí la necesidad de estructurar y consolidar mesas técnicas con la IEANPE para definir los alcances y criterios del mecanismo de interlocución y despliegue territorial de las instituciones. En este punto, ni hemos recibido información sobre el estado actual del cumplimiento del indicador ni conocemos si se viene desarrollando a nivel territorial.

- Compromiso C.E.7. Número de casos priorizados en los que los afectados sean integrantes de Comunidades Indígenas, Negras, Afrocolombianas, Raizales, Palenqueras y Rrom expuestos en informe de gestión de la Fiscalía.

Como primera medida, el Gobierno Nacional reporta 140 noticias criminales contra la población priorizada para 2020 y 12 para la anualidad de 2021. Sin embargo, al desagregar las del primer año, a fin de referir detalles de la información, encontramos que superficialmente se da cuenta no de 140, sino de 105. No obstante, estos datos tampoco dan razón fundamental del *debido proceso y garantías constitucionales* estructuradas para atender los casos reportados. Igualmente, con lo informado no es posible determinar si los resultados de ese ejercicio, en términos de identificación, persecución y acusación de las organizaciones y conductas criminales, implican abordar la problemática del escalonamiento y recrudecimiento del conflicto en los territorios después de la firma del Acuerdo de Paz y a la fecha.

Es alarmante para la IEANPE que el reporte del Gobierno Nacional se soporte en el informe de gestión de la Fiscalía General de la Nación respecto del número de casos archivados por falta de identificación del sujeto o sujetos activos, en la medida en que este tipo de decisiones ocasionan impunidad y daños inmateriales a los Pueblos y Comunidades Étnicas, que históricamente han sido sujetos de las acciones más atroces de la guerra, y asimismo impiden la implementación del particular.

Igualmente, llama la atención que se indique que hay casos precluidos por conductas atípicas sin especificar si el yerro de la atipicidad fue ocasionado por la misma Fiscalía General de la Nación o por otra causa ajena a esta. Dichas circunstancias deben ser detalladas urgentemente desde ese órgano, con conocimiento de la IEANPE, a fin de generar una certeza.

- Compromiso C.E.8. Número de organizaciones priorizadas que afectan a las Comunidades y Pueblos Indígenas, Negros, Afrocolombianos, Raizales, Palenqueros y Rrom, que son impactadas o sus actividades obstruidas.

Sobre este indicador se reporta que, para el año 2018, la Unidad Especial de Investigación diseñó e implementó una metodología que se soporta en la acción penal, cuyo objetivo es el desmantelamiento de las organizaciones criminales que afectan la implementación del Acuerdo. Según el informe, la tabla 13 muestra la desagregación en términos de Pueblos Étnicos:

Tabla 13. Número de casos desagregados poblacionalmente en los que se identificó una organización criminal entre 2018 y 2020

Año	Número de casos	Indígenas	Negros, Afrocolombianos, Raizales, Palenqueros	Mujeres	Hombres
2018	11	1	10	0	11
2019	17	6	11	0	17
2020	19	10	9	2	17

Fuente: Anexo 39. Número de casos desagregados poblacionalmente en los que se identificó una organización criminal entre 2018 y 2020.

Sin embargo, con esta información no es claro el impacto de este tipo de acciones a nivel territorial donde la situación de violencia en contra de los Pueblos Étnicos sigue en escalada. Así, no hay una mirada integral a la protección de los derechos individuales y colectivos de las comunidades.

En cuanto al capítulo de garantías de seguridad, concerniente a los indicadores enmarcados en este informe en cuya competencia de implementación está el Ministerio del Interior, se relacionan los siguientes, que corresponden al punto analizado:

- Compromiso C.E.9. Medidas y mecanismos de seguridad y protección reforzados individuales y colectivos implementados para el fortalecimiento de los sistemas de seguridad propios de los Pueblos Étnicos que lo requieren.

Respecto a este indicador, en lo concerniente a los Pueblos Indígenas, el Gobierno Nacional informa para la vigencia 2019:

La CDDHHPI entrega el *documento borrador de medidas de protección individuales y colectivas* al director de la UNP, para lo cual el Ministerio del Interior realiza reuniones interinstitucionales de revisión del decreto borrador.

Mediante sesión en la Mesa Permanente de Concertación, se establecen compromisos sobre el tema particular en el Plan de Desarrollo 2018-2022. No obstante, este informe advierte que a la fecha no se ha logrado tener listo el documento final concertado del decreto de medidas de seguridad y protección individuales y colectivas indígenas, el cual debía estar formalizado para el segundo semestre de 2020. Ello se debe a diferentes factores, incluida la contingencia de emergencia de covid-19.

Se indica que las acciones de protección adelantadas por la UNP permiten visibilizar:

- Dotación a diferentes guardias indígenas.
- Evaluaciones de riesgo colectivo ante el Comité de Evaluación de Riesgos y Recomendaciones de Medidas (CERREM), de las cuales 5 fueron presentadas en 2017, 10 en 2018, 14 en 2019 y 5 en 2020.
- Convenio entre la UNP y el CRIC, y con el resguardo indígena Siona-Buenavista, para la protección colectiva e individual y el fortalecimiento de mecanismos propios de protección.
- Renovación de los convenios ACIN y el CRIC para el fortalecimiento de la guardia indígena.

El informe no deja ver cuáles guardias indígenas fueron dotadas y tampoco con qué elementos o de qué forma fue esa dotación. Frente a la Comunidad Afrocolombiana, Negra Palenquera y Raizal y su guardia cimarrona, no se tiene reporte alguno en los informes del Gobierno.

- Compromiso C.E.10. Medidas de fortalecimiento y garantías implementadas para los sistemas propios de protección de Pueblos Negros, Afrocolombianos, Raizales, Palenqueros, Indígenas y Rrom. Estado: en ejecución.

Sobre este indicador se relaciona que el 27 de noviembre de 2019 se concertó entre el Ministerio del Interior y la CDDHHPI la formulación de un plan de emergencia para la garantía de derechos humanos de los Pueblos Indígenas, del cual se ha avanzado sobre la determinación de sus lineamientos, prevención temprana, prevención urgente y garantías de no repetición. Se informa que en el interior de las organizaciones indígenas se están concertando aspectos como:

- Unificar las cinco propuestas de plan de emergencia en una sola.
- Prioriza departamentos en el marco del plan.

- Elaborar un plan, sin priorización de departamentos.
- Establecer lineamientos de atención a situaciones de emergencia en distintas zonas del país.

No se tiene reporte de estas medidas para el caso de la población Afrocolombiana, Negra, Palenquera y Raizal. Además, en la IEANPE es escasa la información sobre el funcionamiento de estos mecanismos de protección; de ahí que sea necesario generar espacios de articulación entre las instituciones encargadas de esta medida y la instancia de Pueblos Étnicos.

4.2 Hallazgos en otros informes de implementación del Capítulo Étnico

El primer informe de la Comisión Étnica (2019) relaciona que 23 excombatientes estaban ubicados en ETCR y después en ZVTN, de los cuales varios se encuentran en territorios étnicos como San Andrés de Tumaco (Nariño); Guapi, Suárez y Argelia (Cauca); Pradera y Buenaventura (Valle del Cauca); Bajo Atrato (Quibdó); El Carmen y Bahía Solano (Chocó); Cumaribo (Vichada); San José de Guaviare (Guaviare), y Puerto Asís (Putumayo).

Problemas identificados: este informe puede asumir que la implementación se ha hecho con poblaciones étnicas por encontrarse en territorios étnicos; sin embargo, el mismo informe manifiesta que:

I. No se ha desarrollado el Plan Marco de Implementación del Capítulo Étnico.

II. Hay desconocimiento de la consulta previa y de la pedagogía de paz.

III. Falta acompañamiento metodológico de reincorporación de excombatientes a sus comunidades de origen.

IV. Hay desconocimiento de guardias indígenas y cimarronas. Hay conflicto en las ZVTN y los ETCR.

V. No se ha priorizado el problema de asesinato de firmantes de paz ni de líderes de territorios étnicos.

Por otro lado, el informe de la Procuraduría (2020b) plantea que los indicadores del PMI (herramienta para la planeación y seguimiento del Acuerdo de Paz) no cuentan con fichas técnicas ni con metas para la totalidad de los 501 indicadores que lo componen, así como tampoco existen reportes de avances frente a estos. De hecho, solo 90 (17,9 %) indicadores tienen ficha técnica y 79 (15,8 %) tienen metas trazadoras.

El informe finaliza relacionando que no hay claridad frente al presupuesto para la implementación del AFP para grupos étnicos en específico. Sin embargo, se hace la salvedad de que no hay información sobre grupos étnicos ni de género por cuanto en los meses próximos al lanzamiento de dicho informe se elaborará uno especial.

Por su parte, el informe de la Contraloría General de la República (2020) reconoce, en términos de importancia, que las comunidades indígenas tienen un avance en la propuesta del programa de armonización, que incluye un presupuesto para la consulta previa; entretanto, en el caso de las comunidades afrocolombianas, en la actualidad solo hay propuestas para adelantar la construcción del documento de armonización, pero no se hace hincapié sobre recursos para la consulta previa. En conclusión, la Tabla 14 relaciona aspectos de la implementación.

Tabla 14. Riesgos, efectos y perspectivas de la implementación del capítulo étnico

Riesgo	Efecto	Perspectivas
Capítulo de políticas - enfoque diferencial étnico		
No se cuenta con la programación de recursos específicos para el cumplimiento del capítulo étnico, ni con la aplicación de un trazador transversal para identificar los recursos asignados a este fin.	Dificultades para el seguimiento y control de la ejecución de recursos orientados al Capítulo Étnico.	Programación de recursos específicos para el cumplimiento del Capítulo Étnico y aplicación de un trazador transversal para la asignación de recursos a este fin.
Ausencia de enfoque diferencial étnico en el funcionamiento del Sistema Integral de Garantía de Seguridad para el Ejercicio de Políticas (SISEP) y ausencia de funcionamiento de todas sus instancias.	Medidas de seguridad para líderes, lideresas y autoridades étnicas.	Fortalecimiento de medidas de seguridad con enfoque diferencial étnico y puestas en marcha de todas las instancias SISEP.

Fuente: Contraloría General de la República (2020).

El informe del Instituto Kroc (2020) plantea que se mantuvo la brecha entre la implementación de los compromisos con enfoque étnico y los del Acuerdo. El rezago de los primeros sobre los segundos se explica por tres motivos principales.

- Porque existen compromisos exclusivos del Capítulo Étnico que simplemente no se han implementado.
- Porque existen algunos compromisos que deben incluir el enfoque étnico, pero hasta el fin del periodo de análisis este no se había incorporado.
- Porque en algunas disposiciones efectivamente se incluyó este enfoque en su diseño, pero en su implementación no se ha adoptado.
- A noviembre de 2019 existía algún nivel de avance para el 63 % de los 80 compromisos con enfoque étnico. En contraste, el avance general de los 578 compromisos establecidos en el Acuerdo era del 74 %, aspecto que evidencia una diferencia del 11 % al 38 % de las disposiciones con enfoque étnico que no se han iniciado.

Tras este informe general, el 27 de enero de 2021, el Instituto Kroc lanzó oficialmente su primer informe especial al Capítulo Étnico y su implementación, teniendo como periodo de estudio informado el lapso comprendido de noviembre de 2016 y mayo de 2020.

Dentro del informe se relaciona, en primera medida, que datos oficiales del Gobierno Nacional reportan la existencia de 13 511 excombatientes de la extinta guerrilla de las FARC-EP, de los cuales 12 773 están en proceso de reincorporación y 1977 se autorreconocen como étnicos, es decir, el 15,4 %.

Se indica, igualmente, que el diseño participativo de un modelo integral que comprenda acciones y rutas para la atención diferenciada de personas pertenecientes a grupos étnicos, que tenía como fecha de cumplimiento el año 2018, no ha sido realizado por la ARN por falta de recursos que garanticen la salvaguarda sustancial de la consulta previa, libre e informada, situación que posibilita el rearme y reclutamiento de disi-

dencias de la extinta FARC-EP con influencia en territorios étnicos, lo que agrava la situación de seguridad en las comunidades y los derechos territoriales donde funcionan los ETCR, particularmente en el departamento del Cauca.

El Instituto Kroc (2021) informa que el Gobierno Nacional ha gestionado proyectos de desarrollo económico con enfoque étnico[12] con la ONU, los cuales buscan beneficiar a 614 miembros de Pueblos Étnicos en los departamentos de Antioquia, Arauca, Cauca, Caquetá, Guajira, Guaviare, Meta, Putumayo y Tolima. De otro lado, se reporta que el programa Camino Diferencial de Vida, dirigido a los menores de 18 años que salieron de la guerrilla de las FARC-EP, busca el restablecimiento de derechos, la reparación integral y la reincorporación social y económica de menores étnicos sujetos de derechos colectivos, con base en la supremacía de su ley de origen.

En lo que respecta al Programa de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios, se resalta que las condiciones de seguridad en los territorios étnicos son críticas en la medida en que no se ha logrado consolidar un enfoque colectivo, así como tampoco se han articulado acciones con los territorios para mitigar ese inconveniente. En ese sentido, el Instituto Kroc (2021) señala que, según información de la Defensoría del Pueblo, entre finales de 2017 y mayo de 2020, se han emitido 137 alertas tempranas relacionadas con los riesgos que representa para las comunidades étnicas la presencia de grupos armados en los territorios del Cauca, Chocó, Nariño, La Guajira, Magdalena, Norte de Santander, Putumayo y Valle del Cauca. Aunado a ello, se reporta que la situación se agudiza por los altos niveles de impunidad en los casos asociados a los asesinatos de lideresas y líderes sociales pertenecientes a Pueblos Étnicos, y a los bajos resultados de desmantelamiento de estructuras de crimen organizado que generan desplazamiento forzado, confinamientos y restricciones en la movilidad en comunidades del Chocó, Catatumbo y Nariño.

Se evidencia que las demandas a nivel territorial superan las capacidades de la UNP para protección individual y colectiva, ya que se presenta mora en las respuestas frente a las solicitudes de los Pueblos Étnicos (Instituto Kroc, 2021).

4.3 Conclusiones

- La implementación de las dos (2) salvaguardas que dan soporte al punto 3, Fin del Conflicto, notablemente tienen un retraso significativo a falta de la transversalización del enfoque étnico en ellas. Para superar este obstáculo, no basta con simplemente realizar sesiones infructuosas entre los entes gubernamentales y los Pueblos Étnicos y sus autoridades, sino que se debe garantizar el derecho fundamental a la consulta previa en todos y cada uno de los procesos y procedimientos administrativos y legislativos que tengan incidencia e impacto directo en todo cuanto componga la esencia física y espiritual de los Pueblos y Comunidades Étnicas. Tal es el caso del Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios, que aún en la actualidad, y luego de lo pactado en el Acuerdo Final, no está consolidado diferencialmente.
- Responder a los riesgos latentes y existentes de las y los excombatientes étnicos, de sus familias y en general de toda la sociedad étnica en los territorios, implica, además de responder al riesgo mediante la adopción de medidas individuales y colectivas en proporción a la realidad de los casos, reforzar las

12 Proyecto de apoyo a la reincorporación socioeconómica de exintegrantes FARC con enfoque comunitario, de género, étnico y poblacional.

ya existentes, incluyendo a las guardias indígenas y cimarronas, así como consolidar las alertas tempranas propias con el fin de dar valor a la diversidad cultural y a la vida digna de los Pueblos Étnicos como símbolo de resistencia, supervivencia y autonomía.

- Es igualmente relevante que la Fiscalía General de la Nación responda a las dinámicas territoriales mediante medidas diferenciadas, priorice las conductas punibles y de lesa humanidad cometidas en contra de los miembros étnicos y genere una información real para que quienes tienen la importante tarea de dar seguimiento a los acuerdos puedan aterrizar acciones y mecanismos concretos a una realidad cercana a su implementación.
- Es importante visibilizar que se ha pretendido sustituir el funcionamiento regular de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad por reuniones de trabajo de la Secretaría Técnica delegadas a funcionarios sin capacidad de decidir sobre asunto alguno, certeza a la cual se llega desde la comprensión de la razón de ser de la creación de instancias paralelas, como la política pública PAO, la cual recoge solamente una (1) de las dieciséis (16) funciones de la CNGS, a la vez que desconoce dentro de su estructura a la sociedad civil como actor garante de la implementación del Capítulo Étnico y su eje transversal de género, mujer, familia y generación. Esta circunstancia da respuesta a la paralización de la CNGS como instancia de vital importancia para las acciones del Estado que buscan prevenir, evitar y sancionar el asesinato de miembros de las comunidades étnicas y excombatientes.
- Ha sido positivo que, ante el requerimiento hecho por la Jurisdicción Especial para la Paz, se hayan realizado reuniones de comisiones técnicas y dos (2) sesiones de la CNGS para evaluar avances en la formulación de lineamientos de la política pública de la que trata el Decreto Ley 154 de 2017; sin embargo, es preocupante que después de tres años de gobierno aún no se haya abordado en la CNGS la formulación de la política pública y el correspondiente plan de acción, que ordena el artículo 1º del mencionado Decreto Ley, lo que ha rezagado las salvaguardas que componen el punto 3, Fin de Conflicto.
- Es imperioso que, con presencia indelegable de los miembros de la CNGS, en las reuniones se hagan los ajustes necesarios para responder a la grave situación de los excombatientes hombres y mujeres en proceso de reincorporación, a las situaciones críticas de agresión a líderes y comunidades en las regiones afectadas, y se garantice en ello el enfoque de género, mujer, familia y generación. Además, deben revisarse los procedimientos de respuesta a las alertas tempranas y plantear recomendaciones para fortalecer con programas y recursos suficientes los planes de sustitución de cultivos de uso ilícito.
- Por su parte, la reparación integral de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes étnicos como víctimas del conflicto armado, desde acciones reforzadas y diferenciadas, permite que, como sujetos de especial protección constitucional, puedan ser reestablecidos en sus derechos. En ese sentido, es urgente que la UARIV atienda los casos de manera célere y priorizada, manejando estrategias diferenciales, y sobre todo permita una verdadera reparación integral. Dicho lo anterior, la IEANPE insiste en que todo registro de información que componga el proceso de valoración, su priorización, la expedición de los actos administrativos del reconocimiento de víctimas, entre otros, debe ser de conocimiento de la Instancia, a fin de verificar el cumplimiento de los componentes y garantías del programa Camino Diferencial de Vida. Asimismo, ante la imposibilidad de determinar sobre la ruta étnica consolidada entre el ICBF, la UARIV, las autoridades étnicas y la CDDHH, sobre la cual se hubo de enmarcar el proceso de las entregas humanitarias y su naturaleza, es importante que el Estado colombiano emita los reportes e informes pertinentes.

- En cuanto a indemnización integral, igualmente se desconoce la ruta diferenciada sobre la cual se deben determinar diferentes factores, como la constitución de fiducias, la destinación de recursos, la fuente de los recursos, las estrategias de acompañamiento para la inversión a los programas y las estrategias psicosociales preventivas y de atención, entre otros asuntos que le permitan a la IEANPE fijar cuántos NNAJ étnicos han accedido a la reparación integral y la calidad de la vinculación, quiénes han recibido atención humanitaria psicosocial y si en la actualidad, dada la circunstancia de la mayoría de edad de algunas y algunos, se han garantizado los pagos de los recursos fiduciarios, o si se han presentado inconvenientes o retrasos para ello por causas ajenas a los beneficiarios.
- También se desconocen los avances sobre la preparación para la rehabilitación del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI) y sobre las rutas específicas en casos de restitución de tierras.
- Finalmente, en lo que respecta al proceso de reincorporación de los NNAJ, no hallamos elementos que determinen avances o resultados en coberturas en los beneficios económicos, acceso al SGSSS, educación, acompañamiento familiar, participación, relacionamiento con el territorio, capacitaciones para el manejo de recursos económicos, acompañamiento en materia de salud sexual y psicosocial, entre otros aspectos que demuestren resultados positivos.

5. Balance de la implementación del punto 4 del Acuerdo Final de Paz. Solución al Problema de las Drogas Ilícitas

El Capítulo Étnico del Acuerdo Final de Paz, en materia del punto "Solución al Problema de Drogas Ilícitas", categóricamente enfatizó en que "se garantizará la participación efectiva y consulta de las comunidades y organizaciones representativas de los Pueblos Étnicos en el diseño y ejecución del PNIS, incluyendo los planes de atención inmediata respecto de los territorios de los Pueblos Étnicos. En cualquier caso, el PNIS respetará y protegerá los usos y consumos culturales de plantas tradicionales catalogadas como de uso ilícito. En ningún caso se impondrán unilateralmente políticas de uso sobre el territorio y los recursos naturales presentes en ello" (Mesa de Conversaciones, 2018, p. 208). Estos criterios de participación efectiva, consulta previa, no imposición unilateral y respeto a los usos y consumos culturales son principios orientadores de los demás desarrollos de la política del punto 4 del Acuerdo Final de Paz, que van a ser analizados en este apartado, y que de acuerdo con las fuentes consultadas están siendo desconocidos, suplantados o invisibilizados.

Un segundo tema importante en el Capítulo Étnico referente al punto 4 del Acuerdo Final tiene que ver con "el Programa de Desminado y Limpieza de las áreas del territorio nacional, [el cual] se desarrollará en concertación con los Pueblos Étnicos y sus organizaciones representativas" (Mesa de Conversaciones, 2018, p. 208).

En este punto se priorizan al menos diez territorios[13] para ese proceso inmediato de desminado, que, según la CPEC, a julio de 2021 no habían sido liberados de ese flagelo, debido a la continuación del conflicto armado y la incapacidad del Estado colombiano de hacer efectivo el monopolio legítimo del uso de las armas. En los documentos oficiales y de informes de la implementación analizados, no hay ni siquiera una mención al compromiso explícito del Capítulo Étnico en "desarrollar un programa de asentamiento, retorno, devolución y restitución de los territorios del pueblo indígena Nukak, el pueblo Emberá Katío del Alto San Jorge resguardo Cañaveral, así como del territorio del Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera y Curvaradó y Jiguamiandó" (Mesa de Conversaciones, 2018, p. 208).

Se destaca que en los principios orientadores, las consideraciones y disposiciones del Capítulo Étnico y de la política que orienta la Reforma Rural Integral y la Solución al Problema de Drogas Ilícitas, puntos 1 y 4 del Acuerdo Final de Paz, se orienta claramente que cualquier diseño, puesta en marcha y ejecución de planes, programas y proyectos para la implementación de estos puntos debe consultarse, concertarse y desarrollarse en común acuerdo con las autoridades étnico-territoriales de los pueblos Indígenas, Negros, Raizales, Palenqueros y Afros de Colombia.

Dada la presión política, la movilización social y la experticia técnica de los Pueblos Indígenas, Afrocolombianos y Rrom, en el punto referente a la Solución al Problema de Drogas Ilícitas, en el PMI (2018) se logró incluir un Capítulo Étnico con 9 metas trazadoras y 16 indicadores de impacto, con tiempos para la implementación, fórmulas concretas para los indicadores y directrices a las instituciones responsables (ver Anexo 5). Este trabajo se hizo conjuntamente en el segundo semestre de 2017, en un proceso de concertación entre la IEANPE como instancia oficial del Acuerdo de Paz para el monitoreo, verificación e implementación del Capítulo Étnico, ampliada a la Comisión Nacional de Diálogo del Pueblo Rrom-Gitano, y por su parte, el alto Gobierno y sus ministerios, con el acompañamiento permanente del Departamento Nacional de Planeación.

En ese sentido, el PMI es un documento de alto desarrollo técnico y político que debe ser respetado en su integridad. Ahora bien, como lo veremos en detalle en este documento, hay poco rigor en los informes del Gobierno Nacional sobre el cumplimiento del PMI y de otras instancias oficiales que hacen seguimiento a la implementación. En su perspectiva, el Gobierno Nacional no considera, por ejemplo, el cumplimiento de las metas trazadoras o los tiempos de la implementación pactados, y han puesto trabas al cumplimiento por temas como las fórmulas de los indicadores, aun cuando fueron concertados juntamente con el mayor rigor técnico. Es más, en un anexo del PMI se especifica que están por desarrollar indicadores donde no hubo acuerdos en 2017, que también son parte del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz y necesitan un tratamiento.

En el PMI (2018) se explicita que

> durante la implementación del Acuerdo Final con enfoque étnico, se tendrá en cuenta los derechos a la libre determinación, la autonomía y el gobierno propio, a la participación, la consulta y el consentimiento previo, libre e informado; a la identidad e integridad social, económica y cultural, a los derechos sobre sus tierras, territorios y recursos, que implican el reconocimiento de sus prácticas territoriales ancestrales, el derecho a la restitución y fortalecimiento de su territorialidad, los mecanismos vigentes para la protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente. (Gobierno de Colombia, 2017, p. 164).

13 Dice textualmente el Capítulo Étnico: "Se atenderá de manera prioritaria los casos del pueblo Embera ubicado en el municipio de Puerto Libertador en Córdoba e Ituango en Antioquia, los del pueblo Jiw ubicado en el municipio de San José del Guaviare en Guaviare, el pueblo Nukak departamento del Guaviare, en los municipios de Mapiripán y Puerto Concordia en el Meta, así como en el municipio de Tumaco río Chagüí y el del pueblo Awá en el departamento de Nariño. También los casos de los Consejos Comunitarios Alto Mira y Frontera y río Chagüí y el municipio de Buenos Aires, vereda La Alsacia en el departamento del Cauca" (Mesa de Conversaciones, 2018, p. 208).

En el PMI también se exponen claramente las condiciones y los indicadores para la consulta previa y las salvaguardas sustanciales para la implementación del Acuerdo de Paz, por lo que se da una alerta, como se verá más adelante, de cómo el Gobierno Nacional ha decidido unilateralmente qué se consulta y qué no. Además, la IEANPE está altamente preocupada ante las iniciativas legislativas en curso y las intenciones manifiestas para limitar este derecho fundamental de los Pueblos Étnicos, ratificado con el Convenio 169 de la OIT, con lo cual se evidencia que hay un interés desde el Gobierno Nacional de reducir la consulta y el consentimiento previo a un trámite administrativo.

5.1 Hallazgos en relación con la información presentada por el Gobierno Nacional y otras instancias oficiales en la implementación de la Solución al Problema de Drogas Ilícitas y el Capítulo Étnico

En el primer Informe de Avances del Capítulo Étnico de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (2020a), quien lidera en la administración Duque la implementación del Acuerdo Final de Paz de 2016, el Gobierno Nacional y sus ministerios reportan como avances en el desarrollo de los indicadores del punto 4 del Capítulo Étnico del PMI los siguientes resultados:

- 3644 hectáreas erradicadas en territorios étnicos.
- 17 % de participación femenina étnica en los consejos municipales de planeación municipal (CMP) del PNIS.
- 7 de los 10 pueblos y comunidades étnicas priorizadas en el punto 6.2.3 cuentan con acciones de concertación del proceso de desminado.
- Socialización, validación y aprobación del lineamiento denominado por las organizaciones indígenas "lineamiento para el cuidado de las armonías espirituales y de pensamiento de los pueblos y comunidades indígenas".
- Se elaboró el borrador de los lineamientos para la implementación de modelos de sustitución con comunidades étnicas en territorios colectivos.
- 95 territorios étnicos con concertación (87 resguardos indígenas y 8 consejos comunitarios), es decir, el 41 % de los territorios étnicos identificados.
- 15 de los territorios étnicos finalizaron las acciones de desminado humanitario, 12 territorios indígenas declarados como libres de sospecha de MAP/MUSE y 3 territorios indígena declarados libres de reporte de sospecha de MAP/MUSE.
- Concertación de ruta metodológica para la concertación de los lineamientos técnicos de sustancias psicoactivas con el pueblo NARP (CPEC, 2020a, p. 131).

Por su parte, en el informe de diciembre de 2020, la misma Consejería reporta como principales avances:

- 69 % de indicadores con nivel de avance alto y medio, 0 % de indicadores cumplidos y 31 % de indicadores con nivel de avance bajo.
- Incorporación de un Manual de Concertaciones como herramienta para la inclusión efectiva del enfoque diferencial étnico en las acciones que adelantan las organizaciones de desminado humanitario y el componente de gestión territorial de la OACP.
- Creación de la Norma Técnica de Liberación de Tierras con enfoque diferencial étnico.
- Actualización de la Norma Técnica de Gestión Territorial con enfoque diferencial étnico.
- Actualización de la Norma Técnica de Estudio No técnico y de la Norma de la Técnica de Monitoreo, que como medida afirmativa realizó la inclusión expresa del uso del Manual de Concertaciones como hoja de ruta para llevar a cabo dicha acción.
- Publicación del ABC del lineamiento del cuidado de las armonías espirituales y del pensamiento de los Pueblos y Comunidades Indígenas a partir de las observaciones remitidas por todas las áreas del Ministerio de Salud y Protección Social.
- Se construyeron recomendaciones para el abordaje de la salud mental en el marco de la pandemia por covid-19 para población indígena, acorde con el lineamiento para el cuidado de las armonías espirituales y del pensamiento de los Pueblos y Comunidades Indígenas (Política Nacional de Consumo de SPA con enfoque diferencial).
- El porcentaje de familias de comunidades negras y afrocolombianas atendidas en asistencia alimentaria inmediata alcanza el 90 %, con al menos un pago, y el monto invertido equivale a 92 066 millones de pesos, es decir, 76,3 % respecto a la cifra total que se debe invertir (CPEC, 2020b, pp. 167-168).

5.1.1 La información no se puede contrastar y no existe un trazador presupuestal

Frente a la información presentada por el Gobierno Nacional, una limitante estructural para la verificación en la implementación del punto 4 tiene que ver con los hallazgos que compartimos con la Contraloría (2020), que destaca que el Capítulo Étnico no está reflejado en su integralidad en el SIIPO, y no existe un trazador presupuestal específico que permita hacer un balance de fondo y de forma de las inversiones estatales en el cumplimiento de lo acordado en el PMI.

Sobre el particular, el Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO, 2020), reitera

> [...] el poco peso asignado a pilares de gran expectativa para los Pueblos Étnicos como ordenamiento social de la propiedad, garantía de seguridad y lucha contra las organizaciones criminales, PNIS y mecanismos democráticos de participación ciudadana, así como la inexistencia de recursos para vivienda y agua potable. Adicionalmente, vale aclarar, que los recursos dirigidos al pilar del PNIS no corresponden a la atención de comunidades afectadas por la presencia de cultivos de uso ilícito, sino al desminado de territorios étnicos, dado que el programa aún no cuenta con una ruta diferencial. (p. 65)

Asimismo, se destaca la violación permanente a las salvaguardas sustanciales del Capítulo Étnico, con el des-

conocimiento del enfoque de género, mujer, familia y generación, y es claro que la participación de las mujeres de los Pueblos Étnicos en la implementación del punto 4 sigue siendo muy limitada, por no decir nula.

5.1.2 No existe un componente étnico en el PNIS

Siguiendo los tres grandes componentes del punto 4 del Acuerdo Final de Paz, en relación con el pilar 1 sobre el PNIS, los informes analizados coinciden en que este programa no cuenta con un componente étnico, y tanto Contraloría (2020) como la Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz (IEG-PAZ, 2019) enfatizan en que no existe una articulación concertada de los programas derivados del punto 4 con los PDET-PISDA y los planes de vida de los Pueblos Indígenas y de etnodesarrollo de los pueblos Negros de Colombia. Además, hay rezagos significativos en los pagos y componentes integrales, tales como los de asistencia técnica y creación de mercados alternativos, en comunidades reportadas como étnicas en el PNIS.

En este punto también preocupa que el mapeo para el tratamiento de la Solución del Problema de Drogas Ilícitas coincida entre los parques nacionales y los territorios étnicos, y que la respuesta del Gobierno se limite a que no existe traslape con los territorios priorizados en el PNIS, aun cuando los datos del UNDOCH-SIMCI de Naciones Unidas llamen la atención sobre cómo al menos el 47 % de los cultivos de uso ilícito se encuentran en los parques nacionales o áreas protegidas y en los territorios de los Pueblos Indígenas y Afrocolombianos (Benavides, 2019). En tres años del gobierno Duque no se ha dado prioridad a la sustitución concertada, y no existe en el PNIS ni una familia adicional a las 99 097 (13 000 étnicas en Cauca y Nariño, tabla 15) en los 14 departamentos que se incluyeron hasta 2018 por una supuesta falta de presupuesto, haciendo énfasis en la erradicación forzada (Caracol Radio, 2021) e insistiendo en retomar la fumigación presente en la agenda pública, aún con restricciones legales a favor de los Pueblos Étnicos en la materia[14].

Tabla 15. Familias Étnicas PNIS

Departamento	Municipios	Comunidad o pueblo vinculado al PNIS	Nombre del territorio o comunidad	Número de Familias étnicas vinculadas al PNIS
Cauca	Jambaló	Indígena	Resguardo Indígena de Jambaló	2039
Cauca	Miranda	Indígena	Resguardo La Cilia La Calera	755
Nariño	Tumaco	Comunidades Negras	Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera	4918

14 En relación con el uso del glifosato en territorios étnicos destacan los pronunciamientos legales de varias instancias judiciales en Colombia que han llamado a defender el derecho a la consulta previa, como el de la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto, de mayo de 2021, que cobija a pueblos étnicos en Nariño. Como referente del caso también se ha pronunciado la Corte Constitucional. limitando el uso de la aspersión aérea con este peligroso pesticida (C. Const., Auto 387/2019).

Nariño	Tumaco	Comunidades Negras	Consejo Comunitario Río Chagüí	2155
Nariño	Tumaco	Comunidades Negras	Consejo Comunitario El Recuerdo de Nuestros Ancestros del río Mejicano	1250
Nariño	Tumaco	Comunidades Negras	Consejo Comunitario Unión del río Rosario	1915
			Total de familias étnicas	13 032

Fuente: CPEC (2020b, p. 191).

5.1.3 No existe enfoque étnico en los programas de prevención de consumo y salud pública

En relación con el pilar 2 sobre los "Programas de prevención del consumo y de salud pública", no hay consulta ni concertación al respecto, aún por encima de lo estipulado en el PMI, y se ha limitado la implementación a reportar algunos avances en lineamientos con el SISPI indígena que obedecen a acuerdos previos y no a desarrollos del Acuerdo de Paz. Además, es evidente que no hay avances de fondo relacionados con los Pueblos Afrocolombianos, más allá de la intención de desarrollar una propuesta con el Espacio Nacional de Consulta Previa de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Preocupa el patrón de racismo institucional aún en desarrollo del Capítulo Étnico, advertido por la Corte Constitucional desde el Auto 005 de 2009 sobre la protección de los derechos fundamentales del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero víctima del conflicto armado.

5.1.4 No hay avances en el tratamiento penal diferenciado y desmantelamiento de redes criminales relacionadas con el narcotráfico

Finalmente, en relación con el pilar 3 sobre la "Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos", los informes concluyen que no hay una ruta clara para la incorporación del enfoque étnico en la ley de tratamiento penal diferenciado, por lo demás con dificultades adicionales en relación con su trámite en el legislativo[15].

Además, no existe una política clara de desmantelamiento de las redes criminales relacionadas con el nar-

15 En el informe de la CPEC (2020a) se presenta una propuesta que debe ser considerada por la IEANPE, pero la Consejería se escuda en que no existen desarrollos normativos para desarrollar escenarios de justicia propia como los de los pueblos negros, afros, palenqueros, raizales y rom, que es una deuda histórica del Estado colombiano y debería poder resolverse con el Acuerdo de Paz.

cotráfico en los territorios étnicos, lo que ha puesto en mayor riesgo a las y los líderes sociales y las organizaciones y autoridades étnicas que impulsan la implementación del Acuerdo de La Habana. Las cifras de asesinatos de indígenas y afrocolombianos tras la firma del Acuerdo de 2016, que asciende a más de 400, según Indepaz, es un desgarrador indicador de la violencia que siguen padeciendo los Pueblos Étnicos en Colombia[16]. El asesinato de la gobernadora Sandra Liliana Peña Chocué en Caldono (Cauca), en abril de 2021, demuestra que el incumplimiento del Acuerdo en esta materia se traduce en la pérdida de la vida y de liderazgos y autoridades espirituales de las comunidades. De igual forma, el desminado no ha sido efectivo en los territorios priorizados en el Acuerdo de Paz y las comunidades y Pueblos Étnicos siguen siendo las principales víctimas de este flagelo.

5.1.5 La implementación del punto 4 es la más rezagada el Acuerdo de Paz

El Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame, encargada del seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz, reconoce que "el ritmo de implementación de las disposiciones relacionadas con los enfoques étnico y de género continuó siendo más lento que el del Acuerdo Final en general" (Instituto Kroc, 2020, p. 12) Así, continúa el Instituto Kroc (2020, p. 68), "la limitada participación de las mujeres, las comunidades étnicas, los académicos y los jóvenes se evidencia en los escenarios de reflexión a nivel internacional, nacional y local". El mismo instituto es claro cuando apuntala que, a corte de mayo de 2020, aún por encima de lo estipulado en el PMI, "la inclusión de la ruta étnica del PNIS no se ha concertado. En su lugar, el Gobierno plantea que el enfoque étnico debe alinearse a las políticas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo con vigencia 2019-2022" (Instituto Kroc, 2021, p. 32).

Con esa argumentación, el Gobierno Nacional desconoce el Acuerdo de Paz de 2016 y el PMI que estipula claramente que se debe surtir el proceso de consulta previa del PNIS, lo cual es una clara violación al Convenio 169 de la OIT, ratificado en la legislación colombiana. Es evidente la intención de desconocer los derechos adquiridos de los pueblos. Preocupa, además, que el informe del Instituto Kroc reproduzca la información de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, aun cuando esta presenta graves problemas de forma y de fondo, y a pesar de las recomendaciones al instituto por parte de la IEANPE, a la que además no cita en lo referente a la Solución al Problema de Drogas Ilícitas. Aun así, reporta el Instituto Kroc, con su metodología, que "el punto 4, que se ocupa de la Solución al Problema de las Drogas Ilícitas, con un 0 % de avance completo" (Instituto Kroc, 2021, p. 22).

16 Ver los compilados de Indepaz sobre líderes afrodescendientes asesinados (González, 2020b) y líderes indígenas asesinados (González, 2020a).

5.2 Balance de los informes de avance de la implementación del Capítulo Étnico del Plan Marco de Implementación de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, de junio y diciembre de 2020 y julio de 2021

En sus tres reportes, el Gobierno Nacional presenta información sobre 16 indicadores que están a cargo de las siguientes entidades: Oficina del Alto Comisionado para la Paz (5 indicadores), Agencia de Renovación del Territorio - Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (5 indicadores), Ministerio de Salud y Protección Social (3 indicadores) y Ministerio de Justicia y del Derecho (3 indicadores).

Para empezar, hay que aclarar que la IEANPE no ha sido consultada luego de la elaboración conjunta del PMI ni se ha presentado un proceso de interlocución de primer orden en relación con el cumplimiento de los 16 indicadores de este punto, lo que desde el Gobierno Nacional ha limitado su mandato como instancia representativa para el impulso, monitoreo y verificación de lo acordado. Si bien se han realizado reuniones de trabajo, estas se han limitado a presentar información de las instituciones encargadas del cumplimiento del PMI y no se ha discutido lo concerniente a la solución del problema de drogas ilícitas. Cuando se han sugerido cambios desde la IEANPE y se han realizado preguntas concretas sobre los informes, las instituciones de Gobierno se han limitado a responder con generalidades y mostrando su oferta institucional, que poco tiene que ver con lo acordado en el PMI. Ante el informe de junio de 2020, se remitieron preguntas concretas desde la IEANPE que no fueron resueltas en su informe de diciembre de 2020 (ver Anexo 6). Ante la negativa, en la IEANPE se ratificaron los cuestionarios bajo derechos de petición, y al cierre de este informe se espera su respuesta.

Aún con la limitación técnica y política de los informes de Gobierno en relación con la implementación del Capítulo Étnico, otras instancias de seguimiento a lo acordado, como el Instituto Kroc o la Secretaría Técnica del Componente Internacional, han reproducido la información estatal. Así, quedan en el escenario público afirmaciones basadas en imprecisiones, tales como las de la CPEC (2020a), que afirma que el 69 % de los indicadores del Acuerdo de Paz en relación con los Pueblos Étnicos están en grado medio y alto de cumplimiento. Ya en su informe de julio de 2021, habla el Gobierno Nacional de 81 "compromisos" en ejecución y 10 cumplidos, otra forma de mostrar un supuesto avance con lo acordado en el PMI, el Capítulo Étnico y el Acuerdo de Paz de 2016.

En relación con los indicadores del Capítulo Étnico del PMI referentes al punto 4, se asegura que "13 indicadores tienen nivel de avance" (CPEC, 2020a, p. 130). Además, se presenta un consolidado inicial de ocho cifras indicativas de cumplimiento de la implementación de lo acordado en el Plan Marco de Implementación con Pueblos Étnicos, que luego de la verificación con el contenido del documento presenta inconsistencias, faltas a la verdad o reporta como avances información no relevante con el cumplimiento de los indicadores. En conclusión, la información presentada tiene problemas de fondo y forma.

5.2.1 Inconsistencias sobre el proceso de desminado y concertación con las autoridades étnico- territoriales

En 5 indicadores bajo la dependencia del Alto Comisionado para la Paz, que hacen referencia al goce efectivo de derechos en relación al desminado de territorios étnicos, incluidos los específicos del Capítulo Étnico, la información presentada muestra que a la fecha no se ha cumplido con lo estipulado en el PMI, cuando en su meta trazadora reza: "A 2021 todos los territorios de los Pueblos Étnicos estarán libres de MAP-MUSE y saneados en los términos acordados entre las autoridades étnicas territoriales y la institucionalidad nacional con acompañamiento internacional" (Gobierno de Colombia, 2017, p. 190). Si bien el Gobierno Nacional reporta desde el 2016 136 resguardos indígenas "declarados como libres de reporte de sospecha de minas o libres de sospecha de minas" (CPEC, 2020ª, p. 137), no se adjunta ninguna información sobre el proceso de concertación y consulta con las autoridades étnico-territoriales.

Esta cifra aumenta de 136 a 145 resguardos indígenas, en el tercer informe del Gobierno Nacional, sin sumar en su reporte ningún territorio para 2021, lo que es otra inconsistencia de la información presentada (CPEC, 2021, p. 104). Si bien este puede ser un avance importante, no tener información sobre la consulta, participación o concertación de las comunidades en el proceso de desminado deja muchos interrogantes sobre el cumplimiento de lo acordado. Además, en la información presentada hay un exclusivo énfasis a la gestión gubernamental o con las empresas que llevan a cabo el desminado, y no hay evidencia de un proceso de consulta y concertación con los Pueblos Étnicos, lo cual desconoce las consideraciones del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz. Asimismo, en relación con el desminado no hay información sobre territorios colectivos de comunidades negras" de esta manera:

A la IEANPE le preocupa el énfasis en que el proceso de desminado se estará desarrollando en territorios de los Pueblos Étnicos, caracterizados como *legalmente constituidos*. Este énfasis en la *constitución legal* desconoce que el Convenio 169 de la OIT reconoce el derecho de los Pueblos Étnicos sobre territorios ocupados o utilizados ancestralmente, y que además el proceso de saneamiento, formalización, legalización, clarificación y adjudicación de resguardos indígenas y consejos comunitarios tiene un rezago histórico. Como se observó en el análisis del punto 1 de este informe, la titulación y formalización de tierras es parte integral de la Reforma Rural Integral del Acuerdo de Paz, y reducir el desminado a territorios *legalmente constituidos* está cimentado sobre graves incumplimientos del Estado colombiano en la materia. En múltiples territorios, las Comunidades y Pueblos Indígenas tienen la posesión ancestral de sus territorios sin títulos de propiedad, como lo aceptó al suscribir el Convenio 169, y no puede ser este un condicionante para acceder a los derechos derivados del Acuerdo Final de Paz y del Capítulo Étnico.

Sobre los territorios priorizados para el desminado en el Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz, el Gobierno Nacional se limita a mencionar que por las *condiciones de seguridad* no ha sido posible garantizar el derecho a la libre circulación de los Pueblos Indígenas y afrocolombianos priorizados desde 2016: el pueblo Emberá en Puerto Libertador (Córdoba), el pueblo Emberá en Ituango (Antioquia), el pueblo Jiw en San José del Guaviare (Guaviare), el pueblo Nukak en San José del Guaviare (Guaviare); el pueblo Jiw en Mapiripán (Meta), el pueblo Jiw en Puerto Concordia (Meta), el pueblo Awá en Nariño y el Consejo Comunitario Unión del río Chagüí en Tumaco (Nariño) (ver Anexo 7). Esta afirmación evidencia que el Estado colombiano sigue sin garantizar el monopolio legítimo del uso de las armas y la falta de solución estructural al narcotráfico. Así las cosas no habría avances en el cumplimiento del indicador del PMI por lo que reportarlos sería un despropósito.

5.2.2 Información contradictoria sobre los PNIS e inexistencia del enfoque étnico y de género mujer, familia y generación

En relación con el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), con 5 indicadores bajo el cumplimiento de la Agencia de Renovación del Territorio, la información es contradictoria y no permite un análisis detallado. En principio hablan de "95 territorios étnicos con concertación (87 resguardos indígenas y 8 consejos comunitarios)" (CPEC, 2020a, p. 131); luego, se presenta una tabla con información aparente de 71 resguardos y 21 consejos comunitarios (CPEC, 2020a, p. 138), para finalmente reportar como parte del PNIS a dos resguardos indígenas en Cauca y cuatro Consejos Comunitarios en Nariño (CPEC, 2020a, pp. 141-142). En ese sentido, hay tres inconsistencias en el mismo informe. Los resguardos indígenas son los de Jambaló, en el municipio del mismo nombre, y la Cilia La Calera en Miranda. Los consejos comunitarios, todos en Tumaco, son los de Alto Mira y Frontera, El Recuerdo de Nuestros Ancestros del río Mejicano y La Unión del río Rosario. Al respecto, hay que mencionar que en ninguno de los tres informes del Gobierno Nacional hay información sobre el proceso de consulta o concertación con estas seis comunidades, y en la articulación con otros programas como los PISDA se limita a decir que aquellas están incluidas en una etiqueta especial en los PDET.

Adicionalmente, no es ético que en su informe de junio de 2020 la participación de cuatro mujeres indígenas y dos afros en los seis territorios de Cauca y Nariño se quiera presentar pomposamente como un 17% de participación femenina étnica en los Consejos Municipales de Planeación del PNIS (CPEC, 2020a, p. 143). Ya en el informe de diciembre de 2020 y en el informe de julio de 2021, el Gobierno Nacional reconoce que esa participación ha sido apenas superior al 2%, lo que evidencia de fondo la escasa participación de las mujeres étnicas en estas importantes instancias. Al final son 6 mujeres étnicas así se quiera presentar como porcentajes. Además, se ha evidenciado que el Consejo Permanente de Dirección del PNIS (Decreto 362 de 2018), del que hacen parte las organizaciones étnicas y campesinas, en lo corrido de la administración Duque no se ha convocado como un espacio de articulación y de direccionamiento de la política pública. Tampoco se ha trabajado articuladamente con la Junta de Direccionamiento Estratégico del PNIS[17].

Al entrar en detalle en la información presentada en el tercer informe (CPEC, 2021), que tiende a hacer un balance de la gestión de cada indicador, pero obviando las metas trazadoras y otros temas claves del PMI en relación con la Consulta Previa del PNIS, el Gobierno Nacional afirma que la crisis de la pandemia del covid-19 y la falta de presupuesto han impedido llevar a cabo la implementación. Mientras tanto, la convaleciente política de sustitución concertada sigue en ejecución, sin la perspectiva étnica. Menciona el informe que hay una perspectiva indígena en los PISDA de Miranda y Jambaló, pero no hay un informe claro del estado actual de esa implementación ni la concertación y consulta con las comunidades. Nada se reporta en relación con los PISDA, el enfoque afrocolombiano ni el enfoque de género, mujer familia y generación.

Estos hallazgos de la IEANPE se ratifican en los de la Contraloría General de la República (2020), cuando expone que no se cuenta con un componente étnico en el PNIS y no existe articulación de los Planes de Salvaguarda y Planes de Vida, en tanto el programa no cuenta con una ruta étnica. En cuanto a los incumplimientos con las comunidades que han hecho acuerdos de sustitución,

17 Ver la carta pública enviada al presidente Duque de la Dirección Permanente de Dirección del PNIS (2018) solicitando la continuidad del PNIS, y la denuncia de un congresista de la República al respecto (Restrepo, 2020).

> [...] los pagos PNIS para familias étnicas se encuentran rezagados. El 63 % de las familias afrocolombianas y el 90,4 % de las familias indígenas no ha terminado la fase de pagos. El 86 % de las familias indígenas y el 46 % de las familias afrocolombianas no han recibido incentivo para seguridad alimentaria y el 45 % de las familias afrocolombianas y 100 % de familias indígenas no han recibido asistencia técnica. Así, ninguna de las familias étnicas ha recibido apoyo para proyectos productivos. Tampoco se reportan recursos para la implementación del pilar de prevención del consumo de SPA ni para el pilar de solución al fenómeno de la producción y comercialización. (CGN, 2020, p. 260).

5.2.3 No hay claridades sobre el tratamiento en áreas que traslapan con Parques Nacionales Naturales y territorios de los Pueblos Étnicos

En relación con el indicador referente a los planes de sustitución previamente consultados e implementados con los Pueblos y Comunidades Étnicas en territorios focalizados para la sustitución de cultivos de uso ilícito que se traslapan entre los territorios ancestrales y tradicionales de los Pueblos y Comunidades Étnicas con PNN, desconcierta la información presentada por el Gobierno Nacional, que afirma que no existe traslape, aun cuando agencias como UNDOCH han hecho énfasis en que al menos 47 % de los cultivos están en los PNN y territorios de Pueblos Étnicos (Benavides, 2019). Como lo veremos más adelante, genera una importante alerta que este tipo de cruce de información sobre el traslape se esté presentando bajo la premisa de territorios de los Pueblos Étnicos, caracterizados por el Gobierno Nacional como *legalmente constituidos*, lo que deja por fuera, dadas las condiciones de acceso y formalización de tierras en Colombia, a las comunidades y Pueblos Étnicos y sus particularidades.

En este punto, la meta trazadora del PMI es clara cuando mandata que

> [...] el 100 % de los territorios focalizados para la sustitución de cultivos de uso ilícito que traslapen entre los territorios ancestrales y tradicionales de los Pueblos y Comunidades Étnicas con PNN, contarán con planes de sustitución previamente consultados e implementados con los Pueblos y Comunidades Étnicas. (Gobierno Nacional, 2017, p. 190)

En marzo de 2021, en audiencia pública en el Congreso de la República, pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y campesinado denunciaron que la política pública sobre la *protección* de los parques naturales está basada en el despojo territorial de los históricos habitantes de estos territorios y que mediante operaciones militares como la Artemisa se ha agudizado un conflicto social, económico y político que, antes de buscar soluciones integrales para enfrentar la crisis ambiental en los parques nacionales, prioriza la explotación a gran escala del patrimonio natural de las y los colombianos y del planeta[18].

En el tercer informe de la CPEC (2021), el Gobierno Nacional "encontró que dentro de los 56 municipios donde se vincularon familias al programa PNIS, existen 12 resguardos indígenas que se traslapan con PNN. Aunque en estos territorios hay coberturas de coca, solo en tres de estos doce territorios, se identificó que las áreas de coca están tanto en dentro del resguardo como dentro del PNN" (p. 71). De esta manera, minimizar la mirada a los territorios PNIS y decir que no hay traslape para su atención, en el marco de los incumplimientos reiterados a las comunidades, no permite la atención integral al problema de la sustitución concertada. Preguntas obvias salen a relucir entonces: ¿Qué pasa con los otros nueve territorios de los que

18 Ver *El Tiempo* (2021).

el mismo Gobierno Nacional reporta información? ¿Cómo se está consultando y concertando con las comunidades cuando no se ha avanzado siquiera con la consulta del PNIS? Además, en los anexos, preocupa sobre todo el Anexo 71. "Cruce PNIS, PNN y presencia coca", que da cuenta que la información presentada se está haciendo sobre *resguardos legalizados*.

Así como en el desminado humanitario, se estaría saltando el Gobierno Nacional a los territorios colectivos de comunidades negras y a los miles de territorios étnicos, negros e indígenas, en procesos de ampliación, saneamiento, creación y demás figuras contempladas en la Reforma Rural Integral, en el punto de formalización y adjudicación de tierras. Acá urge, entonces, que los análisis se hagan sobre las demandas en curso por tierras colectivas de los Pueblos Indígenas y Afrocolombianos, y no solamente sobre los que a la fecha están *legalmente constituidos*, así como ampliar la mirada a las familias de Pueblos Indígenas y Afrocolombianas sin tierra que pueden estar en estas zonas de traslape con los Parques Nacionales Naturales o que hayan firmado acuerdos en el marco de PNIS.

5.2.4 No hay enfoque étnico en la salud pública frente al consumo de drogas catalogadas como ilícitas

Con respecto a los objetivos del Programa Nacional de Intervención Integral frente al consumo de drogas ilícitas con enfoque diferencial étnico, y los tres indicadores a cargo del Ministerio de Salud, se ratifica que no hay información clara sobre la concertación con los Pueblos Étnicos, sino que esta se limita a referenciar un documento de lineamientos presentado a la MPC indígena, y sin desarrollos para el Pueblo Negro o Rrom. Se reportan como *avances* "formaciones para la atención de personas con problemas y trastornos mentales y por consumo de sustancias psicoactivas" (CPEC, 2020a, pp. 147-148), que no tiene articulación clara con la política integral del punto 4 del Acuerdo de Paz ni con los indicadores del PMI étnicos en la materia. Esta misma argumentación se presenta en el tercer informe del Gobierno Nacional, donde se muestran indicadores de gestión que incluyen a Pueblos Étnicos, más que de cumplimiento a lo establecido en el PMI. Un ejemplo que se presente como avance del Programa Nacional es el "conversatorio (virtual) sobre abordaje intercultural de la conducta suicida y el consumo de sustancias psicoactivas en población indígena" (CPCE, 2021, p. 72).

Un hallazgo técnico que limita evaluar la veracidad de la información presentada en el tercer informe del Gobierno Nacional se ejemplifica en el indicador Política Nacional de Reducción del Consumo de SPA, que se implementa para garantizar un enfoque étnico con pertinencia cultural y perspectiva de género, mujer, familia y generación. Según el Gobierno Nacional, este se encuentra en estado de *ejecución*, cuando según su propio informe, "la implementación de este compromiso inicia en 2022" (CPEC, 2021, p. 72), y no se ha presentado ninguna evidencia de que se esté trabajando el enfoque de género, mujer, familia y generación, y la pertinencia cultural en particular. Otra inconsistencia con el mismo problema es la consulta de las instancias étnicas de representación reconocidas para el Programa Nacional de Intervención Integral frente al consumo de drogas ilícitas, que según el Gobierno se encuentra en estado de ejecución y la información que presenta nada tiene que ver con la consulta o concertación con instancias especificadas en el indicador para su cumplimiento (CPEC, 2021, pp. 72- 73).

5.2.5 Limitaciones al tratamiento penal diferenciado

En relación con el tratamiento penal diferenciado, con tres indicadores a cargo del Ministerio de Justicia, los informes del 2020 no registraron avances, solo limitantes, sin una ruta clara para avanzar en su cumplimien-

to. Ya en el tercer informe del Gobierno Nacional se menciona que existe una propuesta de proyecto de ley que se presentaría en la legislatura que arrancaba en julio de 2021, y se menciona una partida presupuestal para la consulta previa, pero no hay claridades sobre avances en ese proceso de concertación y consulta con las autoridades étnicas. A la IEANPE le preocupa que en los tres años de la administración Duque no se haya tramitado ninguna ley en relación con el cumplimiento del Acuerdo de Paz, y que el partido de Gobierno y su coalición hayan dejado hundir en el Congreso las iniciativas en la materia.

5.2.6 Toma de decisiones unilaterales por parte del Gobierno Nacional sin concertación técnica o metodológica

Siguiendo con la tendencia de presentar como resultados de la implementación gestiones sin concertación con los Pueblos Étnicos y sus autoridades e instancias representativas, de los siete *avances* reportados en el informe de diciembre de 2020 de la CPEC, se destaca que iniciativas como el del Manual de Concertaciones o la actualización de normatividad y legislación referente a los Pueblos Étnicos de Colombia no reportan si surtieron el derecho fundamental a la consulta y consentimiento previo, libre e informado. La IEANPE, como instancia oficial, no tiene ninguna información al respecto ni ha sido consultada ni informada sobre el particular. Seguir reportando y haciendo públicos estos informes genera malestar, desinformación y falta de credibilidad de los pueblos y sus organizaciones sobre el rol y las intenciones del Gobierno Nacional y sus representantes en su divulgación. De ahí que se dejen claros los limitantes estructurales para la participación de los Pueblos Étnicos en la definición y orientación para la implementación del Capítulo Étnico.

En el tercer informe de la CPEC (2021), sin ninguna explicación técnica o metodológica, los indicadores del Plan Marco de Implementación pasan a llamarse *compromisos*. Desde la IEANPE se resalta que el ejercicio técnico y político del PMI incluye las metas trazadoras, los trazadores presupuestales, el cumplimiento de las fechas acordadas y los tiempos de la implementación, la participación de la IEANPE y el Gobierno propio, así como el cumplimiento y seguimiento de las fórmulas de los indicadores y el goce efectivo de derechos. Todos esos son compromisos, no solo los indicadores. En tal razón, el nuevo término de *compromisos* que presenta el Gobierno Nacional, y que ya no se desglosa por puntos del Acuerdo de Paz y del PMI, se entiende como otra forma de desviar la atención sobre el cumplimiento integral del Capítulo Étnico.

Ahora bien, en su nueva *metodología* de seguimiento, el balance del Gobierno Nacional en la administración Duque se reduce a 10 *compromisos cumplidos*, ninguno en referencia a los 16 indicadores del Plan Marco de Implementación sobre la Solución al Problema de Drogas Ilícitas, y la mayoría de los indicadores del PMI en estado de *ejecución*, otro eufemismo que no hace referencia a las metas trazadoras ni a los tiempos de ejecución acordados. Ahora bien, en una actitud que desconcierta sobre el compromiso asumido en estos tres años y lo que queda de mandato, el Gobierno Nacional presenta como horizonte para la implementación el año 2031 y los compromisos que deberían asumir las administraciones futuras (2023-2026, 2027-2030) para el cumplimiento de 67 indicadores. Hay que recordar que el horizonte máximo que fijamos en las metas trazadoras y los indicadores del PMI para nada sustituye la urgencia de su cumplimiento. En esa perspectiva, el Gobierno Nacional elude con tecnicismos la responsabilidad del momento histórico, a cinco años de la incorporación del Capítulo Étnico en el Acuerdo de Paz, y la prioridad en los tiempos definidos para el cumplimiento de lo establecido en el Plan Marco de Implementación.

5.3 Conclusiones

- La información presentada en relación con la implementación del punto 4 es contradictoria, inexacta y requiere de verificación de la IEANPE a nivel territorial. No es posible afirmar que hay avances en los 16 indicadores y las 9 metas trazadoras del Capítulo Étnico del PMI para el goce efectivo de derechos estipulados en el Acuerdo de Paz. Esta información, sin embargo, está siendo reproducida como parte de los indicadores de cumplimiento por parte de las instituciones, lo que alerta sobre el impacto de estas inconsistencias en la percepción de la implementación. En la información presentada por el Gobierno Nacional se reporta información de gestión de las instituciones que no tiene relación con la implementación del Capítulo Étnico o da por cumplido puntos sin concertación con los pueblos.
- Es urgente la consulta y concertación de toda la política en los tres componentes del Acuerdo de Paz y la solución al problema de drogas ilícitas con los Pueblos Étnicos y sus instancias representativas, a fin de avanzar en una política integral de tratamiento a este problema, tal como está contenido en el Capítulo Étnico, el PMI y el Acuerdo de Paz de 2016. Las acciones fragmentadas y parciales están lejos del enfoque holístico acordado y, como bien sugiere el análisis, no hay un tratamiento directo con lo acordado en el punto 4 y con la Reforma Rural Integral, que es la única manera de responder realmente a la pobreza, marginalidad y falta de presencia institucional en los territorios afectados, mayoritariamente étnicos.
- La IEANPE no registra como una instancia protagonista en el proceso de acompañamiento en la definición de la política pública y la implementación, aun cuando son conocidos sus alcances y mandatos como consultora, representante e interlocutora de primer orden en el cumplimiento de Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz y el Plan Marco de Implementación.
- No hay claridad sobre familias participantes étnicas en el PNIS, más allá de seis comunidades donde se concentra el reporte del Gobierno y la ruta de atención individual y colectiva de esas familias. Incluso en los seis territorios donde se reporta información, no hay claridad del proceso de consulta y concertación del programa, que tendría como antecedente la no consulta del PNIS en su conjunto. Cabe destacar aquí que no se puede limitar el tratamiento a los resguardos y territorios colectivos legalmente constituidos, cuando existen familias tanto de los Pueblos Indígenas como de las comunidades negras, raizales y palenqueras que también están en otros de los territorios priorizados en el PNIS, y más allá de esa territorialización, que requieren tratamiento étnico.
- No existe un enfoque transversal étnico al interior del PNIS ni del PISDA, y tampoco es clara (así lo reporten) la articulación con los PDET y los planes de vida y etnodesarrollo de los Pueblos Étnicos. Así, la supuesta articulación desde lo institucional no se concerta con Pueblos Étnicos y no es claro el alcance e impacto en los territorios.
- Es necesario verificar si efectivamente en los municipios priorizados por el PNIS no hay zonas con cultivos de uso ilícito que traslapen con parques nacionales y no limitar a territorios étnicos legalmente constituidos. Además, se requiere validar mediante un censo claro la población Indígena, Negra, Afrocolombiana, Raizal, Palenquera y Rrom que hace parte de los municipios priorizados en el PNIS, así no existan territorios colectivos o estén en proceso de formalización o adjudicación de la propiedad. El Capítulo Étnico es para los pueblos y sus territorios, y no exclusivamente donde ya está legalmente constituido un resguardo indígena, una cumpany Rrom o un consejo comunitario de comunidades negras.

- El desminado no ha sido efectivo en la totalidad de los territorios, como fue el compromiso en la materia en una de las metas del PMI, y los pueblos siguen siendo las principales víctimas de este flagelo, como se ha demostrado con nuevos desplazamientos masivos en departamentos como el Chocó. Adicionalmente, no se ha atendido a los pueblos priorizados para el desminado en el Capítulo Étnico del Acuerdo de 2016, ni a aquellos priorizados en relación con el retorno y las garantías de restitución de derechos usurpados. En otras comunidades, es necesario verificar si la información presentada por el gobierno nacional en diciembre de 2020 y julio de 2021 sobre el desminado surtió el proceso de consulta o concertación con las autoridades étnico-territoriales. El desminado y descontaminación de MUSE es una condición necesaria para abrir las posibilidades reales de sustitución voluntaria y el desarrollo integral de la política y principios del PNIS.
- Preocupa que el Programa Nacional de Intervención Integral frente al consumo de drogas ilícitas con enfoque diferencial étnico, según el Gobierno Nacional, no debe surtir el proceso de consulta previa, aun pasando por encima del indicador del PMI que fue concertado y ratificó la necesidad de esa consulta. Tampoco se ha tenido en cuenta a la IEANPE para este proceso. En ese sentido, no hay enfoque étnico en la incipiente política de prevención y salud pública. El Gobierno reporta unos lineamientos en relación con salud pública con SISPI indígena, pero ningún avance concreto con el pueblo Negro o el pueblo Rrom.
- En el punto referente a salud pública, el Gobierno Nacional reporta que se crea una instancia de alto nivel que no articula lo étnico. La IEANPE no tiene ninguna información al respecto.
- No hay avances en tratamiento penal diferenciado y no es claro cómo se va a hacer efectivo el derecho consagrado en el PMI ante la coalición de gobierno que en el legislativo ha demostrado no tener intención de sacar adelante los trámites legislativos del Acuerdo de Paz.
- No hay desarrollos del enfoque de género, mujer, familia y generación, una de las salvaguardas sustanciales del Capítulo Étnico. No se registra o no es relevante ni siquiera la participación de mujeres indígenas y afrocolombianas en el diseño y ejecución de la política.
- Hay una clara disminución del escaso ritmo de implementación del punto 4 en su conjunto y de lo referente al enfoque étnico en particular, que con la excusa de la pandemia se ha limitado mucho más, aun cuando la guerra en contra de los Pueblos Indígenas y Afrocolombianos no cesa.
- El Capítulo Étnico no está claramente detallado en el SIIPO del DNP y no cuenta con un trazador presupuestal que permita ver los avances en el punto relacionado con la Solución al Problema de Drogas Ilícitas.
- Ante el incumplimiento reiterado y continuo del Estado colombiano con lo acordado en el Capítulo Étnico, y con ocasión de los más de tres años del gobierno Duque, la confianza de las comunidades y los Pueblos Indígenas y Afrocolombianos en las instituciones se deterioró ampliamente. Esta situación genera cuestionamientos de fondo para abordar la solución estructural al problema del narcotráfico y la construcción de paz en Colombia. Sin embargo, como razones para la esperanza se valora positivamente desde la IEANPE la movilización social nacional en respaldo al cumplimiento del Acuerdo de Paz y la construcción de justicia social y ambiental que se viene incrementando desde 2016.

6. Balance de la implementación del punto 5 del Acuerdo Final de Paz. Avances sobre víctimas del conflicto en perspectiva del Capítulo Étnico (CEAP)

6.1 Incumplimiento del principio de centralidad de las víctimas con los Pueblos Étnicos

Aunque el punto 5 del Acuerdo Final establece el principio de centralidad de las víctimas y la satisfacción de sus derechos como la piedra angular de la implementación, durante los cinco años de monitoreo a la implementación del Capítulo Étnico la IEANPE ha constatado con decepción todo lo contrario, pues la violencia generalizada y el conflicto armado continúan afectando gravemente a los Pueblos Étnicos y se ha concentrado en sus territorios, mientras la atención humanitaria y la política étnica de víctimas, enmarcada en los decretos ley 4633, 4634 y 3635 de 2021, continua con un funcionamiento extremadamente deficiente.

Como lo ha reconocido con preocupación en todos su informes la Misión de Verificación de las Naciones Unidas, la inseguridad que enfrentan las comunidades étnicas es una constante y sigue siendo un motivo de profunda preocupación, en particular en la región del Pacífico (MVONU, 2021), y en el mismo espíritu el equipo humanitario de las Naciones Unidas ha reportado cada año sin cambio en la tendencia el impacto desproporcionado del desplazamiento y confinamiento sobre los Pueblos Étnicos: tan solo en lo corrido del 2021, los Pueblos Étnicos son el 67 % del total de víctimas de desplazamiento masivo, que afectó a 44 647 personas en el primer semestre de 2021 (56 % de afrocolombianos y 11 % de indígenas), y el 95 % de las 30 902 víctimas de confinamiento (12 % de afrocolombianos y 83 % de indígenas).

Como se verá en lo que sigue, a pesar de los avances en materia de implementación del SIVJRNR, para la IEANPE la satisfacción de los derechos de las víctimas de los Pueblos Étnicos es en extremo precaria y siguen sin cumplirse las promesas de cambio integradas en el Capítulo Étnico y en el punto 5 del Acuerdo de Paz.

6.2 Aspectos étnicos del punto 5

Como estableció el Acuerdo de Paz y reiteró el PMI, las infracciones al derecho internacional humanitario y las graves violaciones de derechos humanos son más graves cuando son cometidas contra sujetos de especial protección internacional y constitucional, y por tanto merecen una reparación y protección especial, como es el caso de aquellas perpetradas contra los Pueblos Indígenas, Afrodescendientes (Negros, Afrocolombianos, Raizales y Palenqueros) y el Pueblo Rrom.

Para identificar estas violaciones y reparar estos daños, en desarrollo del punto 5 y de las salvaguardas y garantías que sobre aquel establece el Capítulo Étnico (punto 6.1.12.3.e), el diseño del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) incluyó en la selección de los altos cargos y en el diseño de las instituciones que lo integran la aplicación del enfoque étnico-racial; de ahí que el 21 % de las y los magistrados de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y el 18 % de las comisionadas de la Comisión de la Verdad (CEV) pertenezcan a los grupos étnicos. Adicionalmente, estas instituciones han desarrollado en su puesta en marcha comisiones étnicas y direcciones especializadas para garantizar la implementación del enfoque étnico-racial en todo su despliegue institucional, lo que para la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD) supuso el desarrollo de capítulos específicos para cada Pueblo Étnico en la definición e implementación de su Plan Nacional. El Capítulo Étnico y el Plan Marco de Implementación (PMI) establecen, además, que la articulación y coordinación entre las autoridades y representantes de los Pueblos Étnicos, en especial en materia de justicia, son parte integral del desarrollo del SIVJRNR.

Con el objetivo de hacer efectivo el *principio de centralidad de las víctimas* y contribuir a la satisfacción de sus derechos, otro objetivo del punto 5 fue reforzar sus derechos con *medidas de reparación integral para la construcción de la paz* (5.1.3), articulando los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) con (i) acciones para el reconocimiento de la responsabilidad colectiva (5.1.3.1); (ii) acciones concretas de contribución a la reparación; (iii) medidas para el fortalecimiento de los procesos de reparación colectiva (5.1.3.3); (iv) medidas de rehabilitación psicosocial, y (iv) procesos de retorno y reparación de las víctimas en el exterior.

El punto 5 dispuso, además, que el Gobierno Nacional pondrá en marcha un conjunto de *compromisos para la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos* (punto 5.2), en particular: (i) fortalecimiento de los mecanismos de promoción de los derechos humanos (5.2.1); (ii) fortalecimiento de los mecanismos de

protección de la labor que desempeñan los defensores de derechos humanos y sus organizaciones, y (iii) prevención y protección de derechos humanos. El Capítulo Étnico del PMI establece al respecto que, para hacer efectivos estos compromisos, el Gobierno Nacional desarrollaría acciones para (i) garantizar que el Plan Nacional de Derechos Humanos contenga estrategias y lineamientos específicos de protección y prevención con enfoque étnico, por pueblo, pertenencia cultural y perspectiva de mujer, género, familia y generación, y para que (ii) los sistemas de información de dicho plan cuenten con indicadores, instrumentos, variables, medidas y criterios pertinentes para la definición de mecanismos de monitoreo de la situación de derechos humanos de los Pueblos Étnicos.

Cabe advertir que el Capítulo Étnico estableció en relación con el punto 5 del Acuerdo de Paz que:

- El diseño y ejecución del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición respetará el ejercicio de las funciones jurisdiccionales de las autoridades tradicionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con los estándares nacionales e internacionales vigentes.
- En el diseño de los diferentes mecanismos judiciales y extrajudiciales acordados respecto a los Pueblos Étnicos, se incorporará la perspectiva étnica y cultural. Se respetará y garantizará el derecho a la participación y consulta en la definición de estos mecanismos, cuando corresponda.
- En el marco de la implementación de la Jurisdicción Especial para la Paz se crearán mecanismos para la articulación y coordinación con la Jurisdicción Especial Indígena según el mandato del artículo 246 de la Constitución y cuando corresponda, con las autoridades ancestrales afrocolombianas.
- Se concertará con las organizaciones representativas de los Pueblos Étnicos un programa especial de armonización para la reincorporación de los desvinculados pertenecientes a dichos pueblos, que opten por regresar a sus comunidades, para garantizar el restablecimiento de la armonía territorial. Se concertará una estrategia pedagógica y comunicativa de difusión de los principios de no discriminación racial y étnica de las mujeres, jóvenes y niñas desvinculadas del conflicto.

En ese contexto, esta sección tiene el objetivo de presentar la valoración que ha realizado la IEANPE sobre la implementación del punto 5 durante los cinco años de implementación del AFP, cumpliendo así su función de seguir y evaluar la implementación del AFP en términos de los principios, salvaguardas y garantías introducidas en su Capítulo Étnico (punto 6.2).

A. Metodología (informes e información procesada)

Para realizar esta valoración, la IEANPE, como parte de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación del Acuerdo de Paz (CSIVI) y con el acompañamiento de su equipo técnico, realizó un proceso de contrastación de fuentes a partir de la información y reportes de avance sobre los cinco años de implementación del Acuerdo de Paz producida por el SIIPO, el Gobierno Nacional y las organizaciones encargadas formalmente de su seguimiento, en particular los informes del Instituto Kroc, la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación y la Misión de Verificación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Fueron revisados, a su vez, los informes de los órganos de control y los producidos autónomamente por las instituciones propias de los Pueblos Étnicos.

6.3 Balance general de la implementación

6.3.1 Sistema de Verdad Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición

Para la IEANPE, el balance general sobre los cinco años de diseño y puesta en marcha del SIVJRNR ha sido positivo, pues como indica el Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz (CEAP), se garantizó la participación de los Pueblos Étnicos en la configuración de su planta y en el desarrollo de su marco normativo e institucional, lo que incluyó el efectivo desarrollo de consultas previas para su definición y adopción. No obstante, para la IEANPE el sistema aún tiene múltiples aspectos por mejorar, pues, aunque ha habido un despliegue territorial de sus instituciones y procesos misionales hacia los territorios y comunidades étnicas, incluidos los macro casos abiertos por la JEP, aún subsisten importantes brechas para la participación efectiva de las organizaciones y víctimas étnicas en estos procesos (la presentación de informes ante la JEP se ha extendido hasta marzo de 2022).

La JEP avanza en sus siete macrocasos[19], al menos tres de ellos en territorios étnicos (002, 004 y 005), y se prevé la apertura del demandado macrocaso sobre los Pueblos Étnicos que, de abrirse, permitirá desarrollar en la justicia transicional el enfoque integral que requiere la caracterización de los crímenes atroces perpetrados, la rendición de cuentas de todos sus responsables y la reparación integral de los daños, incluida la restitución integral de sus territorios colectivos y ancestrales.

La Comisión de la Verdad se encuentra en proceso de finalización de su informe final, que incluirá un capítulo de esclarecimiento de lo sucedido en el conflicto armado con los Pueblos Étnicos. A tal efecto, ha recibido múltiples informes de las organizaciones de los Pueblos Étnicos y ha realizado algunos escenarios de reconocimiento con los responsables de estos crímenes. La Corte Constitucional, reconociendo las limitaciones que la pandemia del covid-19 ha generado sobre el despliegue territorial de la CEV y la participación de las víctimas, ha extendido el periodo de actividades de la CEV hasta junio de 2022, lo que podría dar lugar a una mayor y mejor participación de los Pueblos Étnicos para la satisfacción efectiva de su derecho a la verdad.

Por su parte, durante el periodo de análisis, la UBPD ha mantenido diálogos constructivos con las organizaciones y en los territorios étnicos, lo que le ha permitido formular un Capítulo Étnico con subcapítulos específicos para la atención a Pueblos Indígenas y Afrodescendientes, en el Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, actualmente en proceso de implementación. En la actualidad, la UBPD trabaja con los espacios de consulta previa de los Pueblos Étnicos para fortalecer su participación en estos desarrollos y definir los protocolos de relacionamiento y coordinación para el desarrollo de todo el trabajo de búsqueda de personas desaparecidas en sus territorios y de sus comunidades.

19 Caso 01: Toma de rehenes y otras privaciones graves de la libertad cometidas por las Farc- EP.
Caso 02: Prioriza la situación territorial de Ricaurte, Tumaco y Barbacoas (Nariño).
Caso 03: Muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado.
Caso 04: Situación territorial de la región de Urabá.
Caso 05: Prioriza situación territorial en la región del norte del Cauca y el sur del Valle del Cauca.
Caso 06: Victimización de miembros de la Unión Patriótica.
Caso 07: Reclutamiento y utilización de niñas y niños en el conflicto armado.

Sobre los avances del SIVJRNR, cabe resaltar que la falta de recursos de las organizaciones étnicas para la construcción y presentación de informes ante la JEP, la CEV y la UBPD ha sido un gran obstáculo para la participación efectiva de los Pueblos Étnicos, incluida la falta de recursos financieros para disponer de asesorías judiciales y otros especialistas requeridos, en especial en los procesos en el marco de la CEV. La falta de recursos para el enfoque étnico en el desarrollo del SIVJRNR ha limitado su despliegue territorial hacia los territorios étnicos y ha obstaculizado el despliegue, que ha tenido también como trasfondo la persistencia de la inseguridad y el escalamiento del conflicto armado. Estos factores han inhibido, a su vez, la participación real y efectiva de los Pueblos Étnicos en todo el sistema. Superarlos requiere, sin duda, de mayores esfuerzos financieros y técnicos de todas las entidades del SIVJRNR y una mejor coordinación con sus instancias representativas.

6.3.2 Reparación integral para la construcción de la paz

En su proceso de seguimiento y verificación, la IEANPE ha evidenciado no solo un lento avance en el desarrollo de este punto (punto 5.2), sino incluso una regresión. En efecto, además de coordinar la implementación de los PDET étnicos con las medidas de reparación integral, un objetivo en sí mismo de este punto del Acuerdo de Paz fue el fortalecimiento de los procesos de reparación colectiva (5.1.3.3); no obstante, la Contraloría General de la República (2020, p. 50) ha reportado con preocupación un significativo recorte de los recursos específicos para atender a la población étnica, ya que pasaron de $ 223 595 millones en 2019 a $ 137 074 millones en 2020, lo que equivale a una reducción del 38 % entre estas vigencias. Adicionalmente, de los 488 casos de reparación colectiva de sujetos étnicos incluidos en el Registro Único de Víctimas (RUV), solo el 9,5 % está en fase de implementación y la mayoría no ha superado las fases preliminares, situación que evidencia graves problemas de implementación de este componente, incluida la falta de avances en términos de rehabilitación y retornos, a poco más de un año de finalización del plazo de diez años para la implementación de los decretos ley 4633, 4634 y 4635 de 2011.

Compartimos, entonces, la conclusión de la Contraloría General de la República, que indica que *los avances en esta materia son mínimos* y, como se evidencia, incluso regresivos. Tampoco se vislumbran avances efectivos en cuanto a la coordinación entre la UARIV y la ART para la articulación de la política de reparación colectiva y la implementación de los PDET-PATR, y aún no hay ningún avance en cuanto a la obligación adicional de que los PATR se armonicen con los planes de vida, planes de salvaguarda, etnodesarrollo, planes de manejo ambiental y ordenamiento territorial en los términos establecidos por el Decreto 983 de 2017 (art. 6º).

Así las cosas, las medidas de fortalecimiento en materia de reparación integral para la paz no se han adoptado, ninguno de los 488 sujetos de reparación colectiva étnicos reportados por la UARIV a diciembre de 2020 ha finalizado el proceso de reparación y tan solo 51 se encuentran en proceso de implementación; además, no se evidencian nuevos recursos para superar esta evidente limitación en la implementación étnica de la política de reparación colectiva.

Adicionalmente, como ha advertido la Procuraduría General en su reciente informe sobre la implementación del Capítulo Étnico (2021), la Unidad de Restitución de Tierras registra 759 solicitudes de inscripción en el registro de tierras despojadas y abandonadas (RTDAF) pertenecientes a comunidades étnicas, 576 indígenas y 183 afrodescendientes, la mayoría de las cuales coinciden con subregiones PDET. Sin embargo, pasados diez años de implementación de los mencionado decretos ley, solo 137 solicitudes cuentan con demanda y solo se han proferido 20 sentencias de restitución de derechos territoriales étnicos, 17 para comunidades indígenas y 3 para comunidades afrodescendientes, y el cumplimiento de las órdenes es bajo. Para la IEANPE,

este incumplimiento en materia de restitución es alarmante, más aún cuando la continuidad de los desplazamientos ha aumentado el despojo y el abandono de los territorios étnicos.

La Ley 2078 del 8 de enero de 2021 extendió hasta 2031 la vigencia de los decretos ley étnicos, de forma tal que se tendrán diez años más para superar las marcadas deficiencias de la política de víctimas para los Pueblos Étnicos. Sin embargo, las esperanzas son pocas, pues el CONPES 4031 de 2021, con la actualizada política de víctimas, no solo no fortalece la política de reparación, sino que disminuye el monto de los recursos asignados. En general, el CONPES 4031 de 2021 no evidencia un proceso de fortalecimiento técnico y financiero para superar las fallas y retrasos en la satisfacción de los derechos de las víctimas étnicas identificados en los primeros diez años de implementación de los decretos ley.

Finalmente, para la IEANPE es importante señalar que, en términos étnicos, no se ha avanzado en la coordinación entre la política de víctimas y las políticas del Acuerdo de Paz, y en particular no es clara la articulación entre la política de reparación y los PDET, como tampoco entre el SNARIV y el SIVJRNR.

6.3.3 Compromisos para la promoción y el respeto y la garantía de los derechos humanos

El balance de la IEANPE sobre el desarrollo de este componente es altamente preocupante. La IEANPE encuentra que no se han introducido las variables étnicas en el sistema de información y monitoreo de derechos humanos, aunque el Gobierno Nacional reporta a través del SIIPO un avance del 100 % en el indicador E.E.8, según el cual los sistemas de información deben incluir un enfoque étnico, con pertinencia cultural y perspectiva de mujer, género, familia y generación, con indicadores, instrumentos, variables, medidas y criterios pertinentes para la definición de mecanismos de monitoreo de la situación de derechos humanos de los Pueblos Étnicos.

Preocupa a la IEANPE que la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos presente este indicador como cumplido, a pesar de que el único avance en la materia ha sido la introducción parcial de la variable étnica en una (mapa de oferta) de las siete herramientas con que cuenta el Sistema Nacional de Información de Derechos Humanos y Derechos Internacional Humanitario. Herramientas como el mapa de riesgo y los reportes no cuentan aún con esta variable. Preocupa, además, que, a pesar del compromiso del Gobierno Nacional establecido en el PMI, según el cual a 2018 se contaría con un Plan Nacional de Derechos Humanos específico para los Pueblos Étnicos, pasados dos años de trabajo del actual gobierno (octubre de 2020), aún no se haya construido y puesto en marcha este plan.

Tampoco se reporta un avance en el fortalecimiento de los mecanismos de protección de defensores de derechos étnicos, comunidades y sus organizaciones, pues como lo ha señalado la Defensoría del Pueblo (2019):

> [...] la política pública de prevención y protección ha resultado insuficiente e ineficaz frente a los escenarios de riesgos en los que se encuentran las autoridades étnicas y sus comunidades. Los riesgos y vulneraciones a los derechos fundamentales, colectivos e integrales se incrementan por la presencia de actores armados en los territorios colectivos, y desarrollo de actividades ilegales. Todo ello se desprende de la falta de presencia Estatal y articulación con las autoridades étnicas. (p. 43)

De ahí que compartamos también con preocupación la conclusión de la Misión de Verificación de la ONU (2020), según la cual "la violencia en territorios étnicos resultante de la presencia y las actividades de grupos armados ilegales y organizaciones criminales sigue siendo motivo de grave preocupación y ha persistido durante la cuarentena" (p. 14).

De todo lo anterior, concluimos que los compromisos en materia étnica establecidos en el PMI para la promoción y el respecto de la garantía de los derechos humanos no han sido cumplidos, no se diseñó durante 2020 el Plan Nacional de Derechos Humanos específico para Pueblos Étnicos, tampoco se ha introducido la variable étnica en el sistema de información de DD. HH. y DIH, y no se han adoptado medidas efectivas para la protección de defensores étnicos y comunidades. Aunque la CPEC (2020b) afirmó que este plan se realizaría durante el 2021, hasta la fecha de presentación de este informe (diciembre de 2021) no se ha diseñado. La CPEC ha avanzado en el diagnóstico preliminar, pero sin la participación de los pueblos y sin haber corregido las falencias del sistema de información de derechos humanos.

Preocupa a la IEANPE que la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales (2020b) señale en los informes del Gobierno, no obstante, que la IEANPE ha venido participando desde septiembre de 2020 en "una mesa de trabajo para el diagnóstico de derechos humanos", (p. 247) en el marco del desarrollo de este plan. Asimismo, que afirme que entre julio y diciembre de 2020 se instaló "la mesa técnica de trabajo para la estructuración del Capítulo Étnico" (2021, p. 60) y que la IEANPE cuenta con "asiento permanente en todos los espacios propuestos" (2020b, p. 248). A noviembre de 2021, ninguna de estas mesas ha sido instalada.

6.4 Balance de la IEANPE del punto 5 en los informes del Gobierno Nacional sobre el Capítulo Étnico

El PMI, en su Capítulo Étnico en relación con el punto 5, introduce *7 metas trazadoras y 13 indicadores, 3 de responsabilidad de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, 1 del Ministerio de Salud y Protección Social, y los 9 restantes de la UARIV*. Con respecto al balance que realiza el Gobierno Nacional sobre el avance de su trabajo en el cumplimiento de estos indicadores con corte a julio de 2021, la IEANPE expresa con grave preocupación las siguientes consideraciones técnicas y sustantivas: ninguno de los llamados reportes de los indicadores responde al cuadro indicativo concertado en el PMI; los reportes se circunscriben a citar el nombre del indicador y la entidad responsable, pero omiten la referencia a la respectiva meta trazadora y omiten sistemáticamente reportar de conformidad con las fórmulas de cálculo acordadas, a pesar de que fue el método fijado en el PMI para medir efectivamente el avance del respectivo indicador.

Esta clara omisión y falla técnica le permite al Gobierno reportar como avance diferentes resultados o acciones de su oferta general o de su gestión institucional que no necesariamente tienen relación con el indicador o con el espíritu de los compromisos derivados del Acuerdo de Paz y su Capítulo Étnico. Un claro ejemplo de ello es la presentación genérica de los avances étnicos de la política de víctimas, en especial en reparación colectiva, sin atender a la salvaguarda del Capítulo Étnico según la cual:

> [...] las fuentes de financiación para la implementación de los acuerdos no involucrarían acuerdos que en materia presupuestal ya se hayan realizado entre el Gobierno Nacional y los Pueblos Indígenas y Afrocolombianos en el Plan de Desarrollo y demás políticas consultadas y concertadas. (Mesa de Conversaciones, 2018, p. 209)

Lo que prescribe el Acuerdo de Paz y lo que la IEANPE esperaría encontrar en lo reportado por el Gobierno con relación a la política étnica de víctimas es información clara y verificable que permita identificar la ma-

nera en que el Gobierno Nacional ha fortalecido esta política. Sin embargo, como ha indicado la CGR (2020), lo que se evidencia en la actualidad es todo lo contrario, un recorte de presupuesto del 38 % en la vigencia 2020 para la implementación de esta política.

No reiteramos el análisis y las conclusiones que ya precisamos sobre los demás componentes del punto 5 en la sección correspondiente en este informe. Con relación a los reportes del Gobierno Nacional, lo único que quisiéramos agregar es que, para futuros informes, el Gobierno Nacional debe circunscribirse a informar sobre el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Acuerdo de Paz, con atención a las salvaguardas y garantías del Capítulo Étnico, y atendiendo de manera integral el marco indicativo creado en el PMI a tal efecto, en especial la presentación del reporte de los indicadores basados en el procesamiento de la respectiva fórmula de cálculo y su específica meta trazadora. Adecuar el SIIPO a esta recomendación será central, a su vez, para superar las limitaciones técnicas evidentes en la estructura de reporte y en la ficha técnica de los indicadores y los dudosos avances hasta ahora reportados, como lo ejemplifica el reporte de cumplimiento de 100 % del indicador E.E.8, aunque no se ha cumplido la meta establecida.

6.5 Conclusiones

De conformidad con los principios, salvaguardas y garantías del Capítulo Étnico, *la principal conclusión de la IEANPE en el balance realizado en esta sección es la falta de resultados e impacto en la implementación de los compromisos del punto 5 del Acuerdo de Paz, en especial del capítulo étnico del PMI.*

- Con relación a los informes étnicos allegados a la IEANPE por el Gobierno Nacional (julio y diciembre de 2020 y julio de 2021), la IEANPE señala, además, que la metodología de medición quedó concertada en el PMI, y que falsearla (no usar metas, indicadores y fórmulas de cálculo) para mostrar mayores resultados de los alcanzados es no cumplir de buena fe con lo acordado. Recordamos en este contexto al Gobierno Nacional que *el SIIPO se creó con el fin de contribuir a la transparencia, facilitar el seguimiento y verificación del PMI y de los recursos invertidos*, y por lo tanto se requiere del Gobierno una implementación técnica y objetiva de este sistema, y que su despliegue responda efectivamente al marco indicativo acordado en el PMI, en especial reportando los avances de conformidad con las fórmulas de cálculo de los indicadores y las respectivas metas trazadoras. Como señala el AFP, esto brinda garantías sobre la ejecución (trazador étnico y paz) y facilita las funciones de seguimiento y evaluación de la CSIVI, resultados que ni el informe étnico del Gobierno ni el estado actual del SIIPO permiten evidenciar.
- La consolidación de los positivos avances del SIVJRNR requiere una mejora significativa en las oportunidades de participación de los pueblos y comunidades a todos los niveles en el sistema, en particular recursos financieros y técnicos para la presentación de informes y el acompañamiento a víctimas y sus familiares ante estos complejos mecanismos, especialmente en los procesos que adelanta la JEP y las complejas búsquedas de desaparecidos que deberá realizar la UBPD en los territorios étnicos, sembrados de cadáveres, al igual que sus ríos y costas.
- Aunque el Acuerdo de Paz establece la obligación de fortalecer la política de víctimas, la situación étnica hasta ahora evidenciada ha sido más bien la contraria, pues continúan los desplazamientos y confinamientos de los Pueblos Étnicos mientras se recrudece el conflicto y la violencia generalizada en sus territorios. Las medidas de fortalecimiento en materia de reparación integral para la paz no se han adoptado, ninguno de los 496 SRC étnicos reportados por la UARIV a julio de 2021 ha finali-

zado el proceso de reparación, y tan solo 52 cuentan con planes de reparación protocolizados. Son precarios los avances en materia de restitución y la falta de coordinación y articulación de todas las políticas y mecanismos en desarrollo está en la base de las fallas identificadas, que sin duda incluyen las fallas de financiación y planificación persistentes en la nueva política (CONPES 4031 de 2021).

- Los compromisos para la garantía de los derechos humanos establecidos en el PMI, que deberían estar cumplidos a 2018 en materia étnica, no han sido cumplidos; no se han incluido de forma integral las variables étnicas en el Sistema Nacional de Información ni se realizó el Plan Nacional de Derechos Humanos étnico-racial acordado. Aunque se anunció que en 2021 se realizará el referido plan, a la fecha de este informe no se ha desarrollado, y más preocupante aún, no ha sido formulada una ruta clara de participación y consulta, como tampoco un proceso de articulación y trabajo con la IEANPE para avanzar en este requerido plan étnico de derechos humanos.

7. Balance del punto 6 del Acuerdo Final de Paz: Implementación, Verificación y Refrendación desde una Perspectiva Étnica

El punto 6 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera trata sobre la Implementación, Verificación y Refrendación, y señala que, a partir de la firma del Acuerdo Final, iniciaría la implementación de todos los puntos acordados. En los siguientes párrafos realizaremos una síntesis de estos puntos, que sirva para una perspectiva de conjunto y que a su vez posibilite establecer lo cumplido y lo pendiente en su implementación. A continuación, se presentan sucintamente los aspectos considerados en la implementación del punto 6:

Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI)

El punto 6 del Acuerdo Final de Paz contempló la creación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), integrada por representantes de Gobierno y las FARC, o por la fuerza política en que se convirtiera (Comunes), cuyo objetivo apuntaría a la resolución de diferencias, el seguimiento y verificación del cumplimiento, el impulso y seguimiento a la implementación legislativa de

los acuerdos, la elaboración de informes de seguimiento a la implementación y la recolección de insumos por parte de instancias encargadas de la implementación, entre ellas organizaciones, universidades, centros de investigación, observatorios, etc.

Se contempló también la creación de una instancia de representación de organizaciones de mujeres para dialogar con la CSIVI en cuanto al seguimiento al enfoque de género y los derechos de las mujeres. Dos aspectos importantes son, por una parte, que la implementación contemplaría la efectiva participación ciudadana en el proceso de materialización de los acuerdos y, por otra parte, que el Gobierno Nacional es el responsable de la correcta implementación del Acuerdo.

Para garantizar la implementación de lo acordado y su seguimiento y verificación, la CSIVI discutió y aprobó un Plan Marco para la Implementación de los Acuerdos, con una vigencia de diez años, y además se aprobó el CONPES 4031 de 2021. Este instrumento debe contener propósitos, objetivos, metas, prioridades, indicadores, recomendaciones de política y medidas necesarias, así como la priorización, el cronograma, las instituciones responsables y las fuentes de financiación.

Quedó establecido que durante el periodo del gobierno de la firma del Acuerdo y los dos siguientes, como parte del Plan Nacional de Desarrollo se debe formular un capítulo correspondiente al Plan Cuatrienal de Implementación de los Acuerdos. En esta línea, además de los recursos que dispone el Gobierno para la implementación, el Acuerdo contempla la promoción de la participación empresarial, de la cooperación internacional y de las mismas FARC en lo relacionado a reparación a víctimas.

Expresamente, el Acuerdo consigna:

> Respecto a la implementación de los acuerdos, impulsará políticas públicas, programas y reformas que tengan en cuenta las particularidades de las mujeres y de los Pueblos Étnicos, incluyendo indicadores de impacto que permitan identificar el avance de la implementación al respecto. (Mesa de Conversaciones, 2018, p. 197)

El Acuerdo también contempló, en aras de la transparencia, facilitar el seguimiento y verificación del Plan Marco de Implementación y de los recursos invertidos, así como hacer ajustes para el cumplimiento de las metas, a través de un Sistema Integrado de Información que, a su vez, garantice la transparencia, prevenga la corrupción y ofrezca garantías a la ciudadanía en la ejecución de los recursos. Además de ello, se estableció un acompañamiento especial de los órganos de control a la ejecución de los recursos para la implementación de los planes y proyectos contemplados en los acuerdos en los territorios.

Capítulo Étnico

En el AFP, el Gobierno Nacional y las FARC-EP reconocen la contribución de los Pueblos Étnicos al país, así como su padecimiento histórico de siglos, debido al conflicto armado, por lo que se deben garantizar sus derechos humanos y colectivos, desde sus aspiraciones, intereses y cosmovisiones. En ese sentido, es central la incorporación de la perspectiva étnica para interpretar e implementar el Acuerdo, y como consecuencia se plasmaron las salvaguardias sustanciales del punto 6 del Acuerdo.

Particularmente en este punto se contempló la creación de la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos, acordada entre el Gobierno Nacional, las FARC-EP y las organizaciones étnicas. Sus funciones son de consultora, representante e interlocutora de la CSIVI. El Acuerdo advirtió expresamente que las fuentes de financiación de la implementación no incluirán aquellos rubros que se hayan pactado entre el Gobierno y los Pueblos Étnicos, consignados en el Plan Nacional de Desarrollo, y demás políticas consultadas y concertadas.

Componente internacional de verificación

Se acordó crear un mecanismo de verificación internacional que compruebe el estado y los avances de la implementación, identificando retrasos o deficiencias, brindando oportunidad de mejoramiento y contribuyendo en su fortalecimiento. La verificación busca analizar la información del proceso de monitoreo; establecer avances, temas en desarrollo y puntos de discusión; hacer seguimiento al cumplimiento, y recomendar medidas de solución.

El mecanismo está compuesto por dos notables: el expresidente español Felipe González, elegido por el Gobierno Nacional, y el expresidente uruguayo José Mujica, elegido por las FARC-EP. En coordinación con la CSIVI, estos deben realizar pronunciamientos e informes, y con respecto a los puntos de discusión y controversia, pueden dar recomendaciones de solución.

También hace parte del mecanismo la Secretaría Técnica, que recolecta, analiza y prepara información para los notables. Está contemplado que consulte organizaciones de la sociedad civil que aporten a la verificación de la implementación de los acuerdos.

Del mecanismo internacional es también el denominado apoyo técnico, a cargo del Instituto Kroc, que diseñó una metodología para identificar los avances de los Acuerdos. Ese modelo de evaluación y seguimiento debe permitir medir el cumplimiento de los acuerdos, para la toma de decisiones y ajustes, en una lógica de mejoramiento continuo.

Hace parte también del mecanismo internacional la Misión de Verificación de las Naciones Unidas, que verifica la reincorporación y la implementación de medidas de protección y seguridad personal y colectiva. A la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de Naciones Unidas se le solicitó incluir, dentro de su informe anual de Colombia, un capítulo especial sobre la implementación de los Acuerdos en materia de derechos humanos, que esperamos incluya perspectiva étnica.

Componente de acompañamiento internacional

El acompañamiento internacional se comprende como el apoyo directo o indirecto de las organizaciones, países y agencias por intermedio de recursos para el diseño, ejecución y monitoreo de la implementación. Es un esfuerzo de contribución desde la comunidad internacional al fortalecimiento de las garantías para el cumplimiento del Acuerdo. Cabe resaltar que, a pesar de la multitud de organizaciones, países y agencias que acompañan este proceso, ninguna de ellas fue contemplada para los Pueblos Étnicos.

Herramientas de difusión y comunicación

Este punto está orientado hacia la pedagogía del contenido del Acuerdo, junto a la divulgación de lo adelantado en la implementación. Para ello se proyectó el establecimiento de 20 emisoras en FM en las zonas más afectadas por el conflicto. Se previó que, a partir de la definición de los puntos geográficos, durante el año siguiente entrarían a funcionar en su totalidad. También se formuló el diseño de una estrategia de difusión de redes sociales sobre la implementación del Acuerdo. Adicionalmente, con el propósito de promover la convivencia, la reconciliación y la construcción de paz, se creó un comité conjunto conformado por el Gobierno Nacional y las FARC-EP que durante dos años contaría con un espacio semanal de televisión.

Refrendación

En este aparte se hizo alusión al sistema de participación ciudadana como manera de refrendar el Acuerdo. Conjuntamente, el Gobierno Nacional y las FARC-EP acordaron el mecanismo del plebiscito, con los resultados ampliamente conocidos.

7.1 Hallazgos y contrastes

Sintéticamente, podemos decir que en el punto 6 del Acuerdo Final se encuentran mecanismos de seguimiento, impulso y verificación a la implementación, así como herramientas que operan la implementación junto a las medidas de financiación y los mecanismos de transparencia. A los ya mencionados se suman las prioridades para la implementación normativa y las herramientas de difusión y pedagogía del Acuerdo Final.

Puntualmente, para efectos de comprensión, podemos destacar nueve subtemas al interior de este punto del Acuerdo:

- CSIVI.
- Medidas para planeación y financiación del Acuerdo.
- Prioridades de implementación normativa.
- Capítulo Étnico.
- Componente Internacional de Verificación.
- SIIPO y otras medidas para la implementación.
- Acompañamiento internacional en la implementación.
- Pedagogía y comunicación del Acuerdo Final.
- Refrendación e inicio de la implementación.

CSIVI e Instancia Especial Étnica

La CSIVI ha sido una instancia de cuya naturaleza bipartita depende el nivel de sus resultados. Desde el movimiento étnico se ha podido constatar el rol poco protagónico que ha desempeñado la CSIVI, contrario a lo planteado sobre esta instancia en el Acuerdo Final de Paz.

Vinculada a la CSIVI, en su origen quedaría inscrita la IEANPE. El 15 de marzo de 2017 se dio a conocer el comunicado conjunto n.º 13, que anunció la creación de la Instancia Especial de Alto Nivel de los Pueblos Étnicos (IEANPE), definió su conformación y estableció los principios que rigen su quehacer, sus funciones y el mecanismo de trabajo. Esta instancia era la llamada a liderar la formulación de iniciativas étnicas, a la vez que se constituía en un espacio motor para materializar el enfoque étnico en normas y políticas públicas del Acuerdo de Paz.

Pero el proceso de la implementación del Acuerdo le ha dispensado poca atención al tema étnico. Ello se refleja en que solo hasta mediados del cuarto año de iniciada la implementación se dispusieron recursos para su funcionamiento.

El exiguo interés en la IEANPE fue denunciado en su momento, pues si bien se realizaban múltiples reuniones para construir un plan de trabajo ante la CSIVI, solo hasta febrero de 2020 se presentaría la ficha del proyecto para la financiación de su labor. Es evidente, entonces, el déficit en el componente étnico de la implementación y la debilidad en que se han constituido sus interlocuciones con el conjunto del Acuerdo.

Financiación

En cuanto a la financiación de la implementación del Acuerdo de Paz, el Congreso de la República aprobó el Presupuesto General de la Nación para el 2021 por un valor de $ 313,9 billones, que no incluye el anexo del Trazador Presupuestal para la Paz; en consecuencia, no se establece la asignación aprobada para la implementación. Según el proyecto, la asignación es de $ 10,7 billones, un 9 % de aumento con respecto al año anterior, pero menor al 15,5 % que creció el presupuesto global.

Es importante tener presente que en lo que respecta a los Pueblos y Comunidades Étnicas:

> 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. (Mesa de Conversaciones, 2018, p. 209)

Vale la pena anotar que el Presupuesto General de la Nación incluye los montos del Sistema General de Participaciones, que es el rubro menos ejecutado, debido a la falta de normatividad en la materia. El aumento puede ser también por la reasignación del gasto social en ICBF, MEN, Ministerio del Trabajo y SENA, que se advirtió en 2020; por ello hay preocupación con la destinación de las partidas reportadas por las entidades.

Por otra parte, la aprobación en el Congreso de la República a la reforma del Sistema General de Regalías permite adelantar el 70 % de los recursos para la paz durante 2020, 2021 y 2022, junto a la apropiación de la asignación para la paz del presupuesto bienal del Sistema General de Regalías. Durante los mismos años, el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD-Paz) podrá autorizar vigencias futuras con destino a la implementación de los PDET.

El Congreso de la República también decretó el presupuesto del Sistema General de Regalías 2021-2022, cuya asignación para la paz fue de 2,7 billones, 44,9 % de aumento, al que debe agregársele el adelanto de paz del bienio 2019-2020 de 2,2 billones (Decreto 1782 de 2020). También están los cambios a obras por impuestos, que flexibilizó la inversión no solo en PDET sino en Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC) y otras áreas.

Según el Instituto Kroc (2021), hay una brecha significativa entre la implementación étnica y el Acuerdo en general, que obedece a aspectos como la baja participación de Pueblos y Comunidades Étnicas en la planeación e implementación de medidas diferenciales como la consulta previa, y "la falta de adecuaciones institucionales para desarrollar la capacidad técnica que permita la incorporación efectiva de la variable étnica y, finalmente, las deficiencias en la construcción de planes de acción con perspectiva étnica y garantías financieras que permitan el cumplimiento de los compromisos étnicos del Acuerdo" (p. 19).

Para mayo de 2020, de las 80 disposiciones del enfoque transversal étnico del Acuerdo, solo el 10 % han sido implementadas y un 9 % presenta un avance intermedio.

> Entre las disposiciones de nivel intermedio se destacan aquellas que están relacionadas con la participación efectiva de las comunidades en los mecanismos de articulación creados por el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR). Por otra parte, el 49 % de las disposiciones tiene un nivel de avance mínimo y el 32 % no ha iniciado su proceso de implementación. (Instituto Kroc, 2021, p. 18)

Plan Marco de Implementación

La CSIVI no ha establecido los parámetros para que el Gobierno haga el examen del Plan Marco de Implementación. Frente a ello, FARC-CSIVI insiste en este sentido con base en que hay puntos del PMI que necesitan mayor desarrollo técnico (CEPDIPO, 2020), pues hay nuevas condiciones presupuestales, territoriales e institucionales.

Con respecto a las estrategias de participación de organizaciones sociales y comunitarias en la ejecución del PMI, se puede evidenciar la falta de normas que permitan materializar su participación, al igual que las juntas de acción comunal y víctimas, desmovilizados y reincorporados contratados en los proyectos para las vías terciarias para la paz y el posconflicto. Es así como Colombia Compra Eficiente no posee información de la participación de las Comunidades y Pueblos Étnicos, solo de contratistas persona natural o jurídica.

Es importante resaltar aquí el papel relevante de los Pueblos Étnicos en la incidencia y consolidación del Plan Marco de Implementación. Las organizaciones recogidas en la IEANPE convocaron ampliamente a otros actores étnicos, entre ellos representantes de la comunidad Rrom, de la MPC y de la Consultiva de Alto Nivel Afro. Esto dio como resultado la conformación de un grupo humano étnico con un grado de representatividad no recientemente visto.

Producto de lo anterior y después de una ardua y provechosa tarea conjunta, se daría como resultado la construcción de los indicadores con enfoque étnico. A este punto, dos hechos contribuirían decididamente para que esta tarea lograda incorporase al cuerpo de la implementación. El componente FARC de la CSIVI condicionó respaldar el PMI si se acogían los indicadores étnicos; por otra parte, en la Minga de 2017 se incluyeron indicadores y metas trazadoras como condición para levantar la movilización.

En total, son 97 indicadores étnicos del PMI con los que se hace monitoreo de la implementación del Acuerdo Final. El Instituto Kroc subraya que 40 de estos indicadores tienen dificultades que se deben a aspectos relacionados con la fórmula del indicador, la fecha establecida para su cumplimiento y el responsable de la implementación. Desde la IEANPE hemos observado que los avances reportados por el Gobierno no responden a las realidades territoriales, y que las dificultades reportadas por las entidades del Estado en los 40 indicadores étnicos del PMI están asociadas a la falta de adecuación institucional para responder a lo acordado.

Medidas para garantizar la transparencia

A noviembre de 2020, de los 501 indicadores del Plan Marco de Implementación, 399 tienen fichas técnicas aprobadas; de ellas, a su vez, 395 están cargadas en el SIIPO, 91 indicadores están en construcción, 6 a la espera de determinación de responsable y 12 en revisión técnica por parte del DNP. Al día de hoy no se tiene la totalidad de las fichas técnicas, situación que limita el seguimiento a la implementación, a lo que debe agregarse que el SIIPO no da cuenta territorial del avance en proyectos, programas y políticas.

No se cuenta con marcadores institucionales para establecer los montos del Capítulo Étnico a través de los 97 indicadores definidos en el PMI. Tampoco hay una ruta articulada con la IEANPE para el control de la ejecución, lo que conlleva un seguimiento insatisfactorio por parte de los Pueblos Étnicos.

Durante 2020 se contaba con la versión SIIPO 2.0, en el que evidencia la existencia de muchos indicadores, con lo cual se dificulta el seguimiento y avance de cada uno, al carecer de una fórmula de cálculo que sí se estableció en el Plan Marco de Implementación. Adicionalmente, no se mencionan las fuentes con las se realizan los respectivos avances allí reportados. Al realizar la consulta en la página, se puede apreciar que muchos de los indicadores no cuentan con una ficha técnica, otros se mencionan en el histórico, pero no tienen definición debido a que se encuentran en trámite de consulta con la IEANPE. Ya se envió la comunicación

respectiva sobre el caso, donde se menciona la posición con relación al tema. Tampoco existe una interoperatividad con las diversas plataformas de información del Estado, como lo es SUIF, SIIF, Sinergia y Ciclope.

Otro de los mecanismos de seguimiento establecidos son los mapas web, cuyo propósito es presentar la información del mapa de inversiones en el territorio nacional. Como igualmente lo menciona en su informe la Contraloría General de la República (2020), estos presentan error al seleccionar una de las opciones habilitadas para su respectiva consulta, lo cual evidencia falta de transparencia en la herramienta, de acuerdo con el carácter inicial otorgado desde su concepción.

Otra carencia que se enuncia para realizar seguimiento de los indicadores en el SIIPO es que en su gran mayoría solo se menciona el avance de los indicadores verificables a cargo del DNP, municipios de ellos priorizados con asistencia técnica en control interno del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), mientras que las otras entidades no indican comentarios al respecto. En contraste con los informes presentados por la CPEC, se describe la gestión realizada por las entidades para ajustar el funcionamiento; sin embargo, no se menciona la fórmula ni la meta trazadora a la cual se dirigen los esfuerzos.

Mecanismos de impulso a la implementación

En diciembre de 2020, las FARC y Gobierno Nacional prorrogaron el funcionamiento de la CSIVI hasta enero de 2022. Preocupa de esta instancia su escasa interlocución con la sociedad civil y el acompañamiento internacional, su poca efectividad en la resolución de controversias y la inasistencia de todos los representantes del Gobierno (CSIVI-FARC, 2020).

Componente de Verificación Internacional

El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas renovó un año más a la Misión de Verificación, y a la par considerará sumar a sus tareas la verificación de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). La Resolución 2366 de 2017 estableció que la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia verificará la implementación de los puntos 3.2 y 3.4 del Acuerdo Final por parte del Gobierno de Colombia y las FARC-EP, de acuerdo con lo dispuesto en el punto 6.3.3 del AFP.

Un aspecto que la Misión de Verificación destaca es que los líderes y autoridades étnicas en Colombia no cuentan con garantías de seguridad. Prueba de ello es el registro de 13 líderes y lideresas étnicos asesinados entre septiembre y diciembre de 2020: 11 indígenas y 2 afrocolombianos. De otra parte, en cuanto al proceso de reincorporación, la Misión señala que hay algunos avances en términos socioeconómicos; sin embargo, hay problemas para los excombatientes de los Pueblos y Comunidades Étnicas en el acceso a oportunidades de vivienda y a proyectos productivos con enfoque diferencial.

Las otras instancias del componente operan normalmente a lo presupuestado: la Secretaría Técnica, el apoyo técnico y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Componente de acompañamiento internacional

El SIIPO reporta encuentros entre Gobierno e instancias de acompañamiento, pero no se conocen resultados ni alcances, lo que podría evidenciar la falta de una estrategia clara por parte del Gobierno (PGN, 2020). La Mesa Técnica de Acompañamiento Internacional, espacio que posibilita la interlocución entre el componente de acompañamiento y la CSIVI, no se reunió en el 2020; por tanto, hay una falencia en este aspecto. Para 2020, las medidas de promoción del sector empresarial, gestión y ejecución de los recursos muestran un avance de tan solo el 31 %; en contraste, no se presentan avances en los otros productos lo que genera una dificultad en el seguimiento al cumplimiento de los resultados de la implementación y la asignación óptima de los recursos.

En general, los recursos de ejecución entre 2017 y 2019 fueron de $ 502 824 millones, provenientes de diversas fuentes; para el periodo 2017-2018, el 53 % son aportes de la cooperación internacional, el 42 % de la PGN y el 4,6 % de los recursos privados. La situación para el periodo 2019-2020 pasa a una evidente disminución en los aportes de la comunidad internacional, con apenas el 13,35 %, 77 % provenientes de la PGN y el 9,8 % de los recursos privados.

El Fondo Colombia en Paz (FCP) unifica todos los fondos provenientes de la cooperación internacional: Colombia Sostenible, Multidonante de Naciones Unidas, Unión Europea y Banco Mundial. Durante los años 2017 a 2019, 20 proyectos están dirigidos directamente a Pueblos o Comunidades Étnicas, por un valor de USD$ 4 117 490,88. En 2017 cuenta con el 41 % de los recursos, en 2019 con el 31 % y en 2018 con el 27%.

Herramientas de difusión y pedagogía

De los 20 puntos geográficos previstos para instalar emisoras para la convivencia y reconciliación, a noviembre de 2020 se habían aprobado 11, de las cuales seis se encuentran en funcionamiento. Asimismo, está retrasada la capacitación técnica como productores de radio para organizaciones de víctimas y miembros de Ecomún. La estrategia de redes sociales sigue funcionando, articulándose con las emisoras en funcionamiento. El programa *Mimbre: tejiendo paz* se dejó de emitir en marzo de 2020, y el Gobierno informa que no hay recursos para renovarlo.

Específicamente en lo étnico, registramos cinco estímulos de $ 2 000 000 cada uno a emisoras de territorios indígenas y afrocolombianos para producción de contenidos que permitan fomentar la cultura de paz. Por otra parte, RTVC divulgó 21 espacios con contenidos étnicos, lo que equivale al 11 % de la meta. Los contenidos fueron transmitidos y publicados en distintas plataformas de RTVC.

Implementación normativa

Aunque hubo avances con la aprobación de cuatro normas, persiste el incumplimiento con la implementación, pues 11 de las 24 prioridades siguen pendientes o incompletas. Del Acuerdo de Paz, el punto de la Reforma Rural Integral es el que reporta un mayor retraso en la implementación normativa. Al día de hoy, 21 nomas hacen trámite en el Congreso de la República.

Capítulo Étnico

Se manifiesta incapacidad institucional en la construcción de políticas públicas relacionadas con los pueblos étnicos y su entorno social. Ello se mide objetivamente debido a la baja tasa de desarrollo de los temas étnicos. En la gran mayoría de los informes se menciona que no existe un trazador transversal de construcción de paz en el sistema de seguimiento de proyectos de inversión del DNP, así como el escaso avance de este componente del Acuerdo Final. No se cuenta con una identificación en la cual las diferentes entidades a cargo puedan realizar los respectivos reportes en lo que implica este enfoque en la implementación de los diversos indicadores, esas premisas con las cuales fueron creados en su momento, como es el reconocimiento de los derechos, la garantía de los derechos materializada en las diversas acciones del Estado y el cierre de brechas para la igualdad de oportunidades. Cada día adicional que ha transcurrido desde la firma se ve con mayor posibilidad de rezago en los diferentes territorios habitados por las comunidades y Pueblos Étnicos.

De acuerdo con la actualización realizada en el informe del Gobierno a corte de septiembre de 2021, se mencionan las reuniones efectuadas con la IEANPE, en las cuales se fija un plan de trabajo conjunto para realizar el seguimiento a los diferentes indicadores del PMI. Adicionalmente, en el mismo mes se efectuó la reunión entre la CSIVI y la IEANPE, donde se definió una agenda de trabajo para el seguimiento de la Instancia con las entidades del Gobierno. Asimismo, se menciona la importancia de efectuar el seguimiento de los indicadores a través de una de las herramientas como lo es el SIIPO.

7.2 Conclusiones

El punto 6 adopta todos los mecanismos para la política de implementación, seguimiento, monitoreo y verificación a la implementación del Acuerdo de Paz y su Capítulo Étnico, incluidos los puntos 6.1. Mecanismos de implementación y verificación; 6.2. Capítulo Étnico; 6.3 Componente internacional de verificación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), y 6.4. Componente de acompañamiento internacional. Con relación al balance de su implementación, la IEANPE concluye:

- El principal mecanismo de implementación es el Plan Marco de Implementación (PMI), que debía estar diseñado cuatro meses después de la puesta en marcha del Acuerdo de Paz (abril de 2017), pero fue puesto en marcha en el año 2018 (CONPES 3932 de 2018). Cabe destacar que el PMI incluye un conjunto de 97 indicadores étnicos cuyo nivel de cumplimiento es inferior al 10 %, y si bien los Pueblos Étnicos representados por la IEANPE de la CSIVI acordaron con el Gobierno Nacional en septiembre de 2017 estimar el costo de implementación de estos compromisos y en general del Capítulo Étnico, hasta el momento no se cuenta con un presupuesto ni con un plan para su efectiva implementación.
- El Capítulo Étnico (6.2) creó la IEANPE como mecanismo de consulta, representación e interlocución (Decreto 1995 de 2016, art. 7º), pero las garantías para su funcionamiento solo fueron asignadas en mayo de 2018. Sin embargo, se ha incumplido el plan de trabajo establecido en la CSIVI en septiembre de 2020 para el seguimiento a la implementación del Capítulo Étnico.
- Los mecanismos internacionales de verificación y monitoreo, incluida la Misión de Verificación de las Naciones Unidas, la Secretaría del Componente Internacional de Verificación y el Instituto Kroc, han incluido el enfoque étnico y han advertido en sus informes, algunos específicos sobre el capítulo étnico, el rezagado estado de implementación del Capítulo Étnico con relación a los demás componentes de paz y la preocupante situación de seguridad de los Pueblos Étnicos en sus territorios y comunidades. No obstante, aún no ha sido verificada la aplicación de las salvaguardas fundamentales que integra el Capítulo Étnico de forma integral, siendo necesaria en especial la verificación a la no implementación de la salvaguarda de género, mujer, familia y generación como mecanismo central para la protección de los derechos a la integridad como Pueblos Étnicos y en especial a las mujeres étnicas que han sido la mayoría de las víctimas del conflicto y siguen siéndolo también de la exclusión y marginación, aunque su participación efectiva es central para la implementación de todo lo acordado.
- El Capítulo Étnico no contó con definición de un mecanismo de acompañamiento internacional (punto 6.4.2).

Para la IEANPE, la implementación del Capítulo Étnico es la oportunidad de mostrar un camino y un ejemplo a la comunidad nacional e internacional. Infortunadamente, no hay antecedentes en este sentido en los procesos de paz adelantados en el mundo:

- Es evidente, transcurrido el tiempo de la implementación, la debilidad institucional por parte del Estado para hacerse cargo de las diversas líneas del Capítulo Étnico en general. Ello arrastra consigo el antecedente histórico de no haber asistido eficientemente con políticas públicas a estos sectores poblacionales.

- Falta desarrollar para el Capítulo Étnico el trazador presupuestal de paz, que permita el seguimiento a la financiación y ejecución de todas las medidas. Su ausencia produce mayores dificultades para identificar el porcentaje de recursos gastados, la distribución de los recursos acorde a las necesidades o si hay salvaguardas con más o menos financiación de la necesaria.
- Hay que actualizar periódicamente los sistemas de información resaltando su efecto en accesibilidad y transparencia; encontramos aún deficiente el SIIPO en toda su estructura de reporte. Ante la dificultad de hacer seguimiento con insumos de diferentes medios, lo conveniente es que la información tenga articulación y uniformidad, para hacer posible el seguimiento de los recursos en todos sus momentos y que sea sistematizada y reportada de conformidad con las metas e indicadores del Capítulo Étnico del Plan Marco de Implementación.
- Finalmente, para la IEANPE es en extremo preocupante la falta de operatividad de la CSIVI, en especial el incumplimiento de sus funciones de seguimiento y verificación a la implementación del Capítulo Étnico, el nulo desarrollo de comisiones temáticas y territoriales para el cumplimiento de estas funciones, y especialmente que hasta la fecha no haya producido ni un solo informe sobre la implementación del Capítulo Étnico.

8. Recomendaciones al Estado colombiano para la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo Final de Paz de 2016

En memoria de todas las mujeres, hombres, niñas, niños, jóvenes, mayores, personas LGBTI, de los Pueblos Étnicos, quienes durante estos tiempos difíciles regresaron al seno de la tierra y siembran hoy su luz desde el firmamento.

En memoria de todas las familias, comunidades y territorios étnicos afectados por la pandemia del hambre, la guerra, el racismo y la violencia que nos impone el mal gobierno.

Las siguientes recomendaciones se realizan en ejercicio de las funciones que fueron otorgadas política y legalmente a la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos, en virtud de sus mandatos de representación, interlocución, consulta, seguimiento y monitoreo de la implementación del Acuerdo Final de Paz, particularmente del Capítulo Étnico:

8.1 Salvaguardas sustanciales

8.1.1 Enfoque de género, mujer, familia y generación

Para la Agencia de Renovación Territorial, es necesario desarrollar un mecanismo que permita priorizar, implementar y hacer seguimiento a las iniciativas que se propongan desde el enfoque de género de las mujeres/familias/generaciones de las comunidades étnicas en los territorios con PDET.

Asimismo, en el marco de las acciones establecidas para la fase de implementación y concertación en las subregiones del Pacífico medio; Alto Patía y norte del Cauca; Macarena Guaviare, cuenca del Caguán y el Piedemonte caqueteño; Bajo Cauca y nordeste Antioqueño, y Urabá antioqueño, se recomienda respetar, garantizar y reflejar en el lineamiento técnico-operativo el enfoque de género de las mujeres/familias/generaciones de los Pueblos Étnicos en los territorios.

En el fortalecimiento de las gestiones para las iniciativas del componente étnico, es urgente promover que la implementación esté conforme a los usos y costumbres de las comunidades étnicas, en cumplimiento del enfoque étnico transversal de género, mujer, familia y generación, especialmente en estrategias como OCAD PAZ.

Finalmente, en la hoja de ruta única se deben identificar y priorizar las medidas, estrategias, líneas, iniciativas, indicadores, entre otros mecanismos de los planes, que garanticen o se refieran a un EETGMFG y que determinen las órdenes judiciales de restitución de tierras, los procesos de restitución de derechos territoriales étnicos y los planes integrales de reparación colectiva y retorno.

Se recomienda al Departamento Nacional de Planeación revisar y hacer seguimiento a la manera como las entidades encargadas del punto 1 están reportando el cumplimiento de los indicadores, particularmente respecto a la ausente referencia al ETEGMFG.

Por su parte, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer debe generar estrategias de impulso y garantía al fortalecimiento institucional, organizativo y comunitario, respecto a los compromisos establecidos para el ETEGMFG en la implementación del AFP.

Es imperativo que el Ministerio del Interior apoye de manera efectiva e idónea estrategias e iniciativas de fortalecimiento para la participación de los sujetos y las sujetas del ETEGMFG en el desarrollo del Mecanismo Especial de Consulta.

Se insta al Departamento Nacional de Planeación, la Unidad para las Víctimas, la Unidad de Restitución de Tierras y a la Agencia Nacional de Tierras a revisar, desde un enfoque étnico de género, mujer, familia y generación, las metas anuales estipuladas para cada indicador y los denominadores sobre los cuales se calculan los porcentajes de cumplimiento, particularmente en relación con los indicadores relacionados con planes sectoriales, iniciativas PDET, obras PDET, acceso a tierra, protección a derechos territoriales y restitución.

La Unidad de Restitución de Tierras debe articularse con la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación y la Agencia de Renovación del Territorio, con el fin de compartir toda la información relacionada con la variable del ETEGMFG, en relación con los derechos territoriales étnicos por garantizar. Lo anterior se refiere a las solicitudes de protección y restitución de derechos territoriales étnicos en todas sus fases.

Es necesario que el Departamento Nacional de Planeación, la UARIV y el SNARIV revisen los indicadores del PMI relacionados con restitución de derechos territoriales y reparación colectiva, con el fin de permitir el seguimiento específico, por un lado, del avance de los procesos de restitución y, por otro, de los planes integrales de reparación colectiva, articulados al cumplimiento del punto 1 desde el ETEGMFG. Asimismo, se debe depurar la información en clave del ETEGMFG en materia de articulación entre las medidas de reparación a cargo del SNARIV —particularmente las órdenes judiciales de restitución de derechos territoriales— y los planes, programas e iniciativas que aquí se han planteado para la implementación de PDET, POSPR y Catastro Multipropósito, así como entre el SNARIV y el SIVJRNR.

Se solicita al Departamento Nacional de Planeación y a la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación garantizar el ETEGMFG, en el marco de la construcción participativa de las fichas técnicas de los indicadores faltantes, en clave de un goce efectivo de derechos y no solamente de gestión. De igual forma, desde este enfoque, se les conmina a definir, junto con la IEANPE, nuevas actividades, indicadores y metas para los próximos diez años, teniendo en cuenta la prórroga hasta 2031 de los decretos leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011.

En el marco de adopción de las medidas para cumplir con los compromisos establecidos en el Capítulo Étnico en relación con el diseño e implementación efectiva de los planes de retorno y restablecimiento de los derechos territoriales del pueblo Nukak, el pueblo Emberá Katío del Alto San Jorge y los consejos comunitarios de Alto Mira y Frontera y Jiguamiandó y Curvaradó, se recomienda a la Unidad de Restitución de Tierras, a la Agencia Nacional de Tierras, al Ministerio del Interior, a la Unidad para las Víctimas y a la Consejería

Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, entre otras entidades vinculadas, tener en cuenta el ETEGMFG, en respeto y consonancia con las perspectivas étnico-raciales y culturales de estas comunidades.

Se sugiere a la Agencia de Renovación del Territorio y al Ministerio del Interior garantizar el apoyo a las organizaciones y comunidades étnicas para la formulación, diseño, ejecución y seguimiento de propuestas, proyectos e iniciativas que busquen el fortalecimiento participativo de las mujeres/familias/generaciones en el marco del Mecanismo Especial de Consulta.

Asimismo, es necesario garantizar el apoyo a las organizaciones y comunidades étnicas para la formulación, diseño, ejecución y seguimiento de propuestas, proyectos e iniciativas que busquen fortalecer los conocimientos de las mujeres/generaciones/familias de los Pueblos Étnicos respecto a esta salvaguarda y garantía en el punto 1 del AFP.

Se solicita al Ministerio del Interior efectuar las actuaciones idóneas y efectivas para garantizar el ETEGMFG en el marco del liderazgo y coordinación que pueda ejercer frente a las distintas entidades responsables de la formulación de los planes nacionales para la Reforma Rural Integral, con el fin de garantizar la incorporación del enfoque étnico diferencial en cada uno de ellos.

En cuanto a la Mesa Consultiva de Pueblos Afrodescendientes y la Mesa Permanente de Concertación, se sugiere tener en cuenta la defensa y exigibilidad de un ETEGMFG en sus procesos de concertación.

Se recomienda a la Consejería Presidencial, a la Misión de Observación Electoral, a los ministerios y al Congreso promover y fortalecer veedurías ciudadanas de las mujeres con relación al seguimiento a la implementación del punto 2 del Acuerdo Final de Paz en todos los territorios, así como apoyar estrategias impulsadas por las mujeres para lo concerniente al seguimiento, monitoreo e impulso a la participación política, y en particular lo referido a las curules de paz.

Es urgente impulsar comisiones nacionales para mujeres negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales, o instancias de participación territorial, departamental, local y regional donde estas mujeres requieran y decidan estar.

Igualmente, respecto de las instancias y espacios creados, implicados o vinculados a las obligaciones derivadas del AFP y el Capítulo Étnico, se debe fortalecer su funcionamiento e incidencia.

Se requiere, asimismo, establecer una estrategia para impulsar la participación de las mujeres étnicas en las circunscripciones especiales territoriales de paz.

Resaltamos que el Estado colombiano debe cumplir de manera oportuna, efectiva e idónea con las recomendaciones elevadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) concernientes al enfoque étnico-racial de las violencias basadas en género en el marco de la protesta social.

A todas las entidades encargadas o vinculadas con la implementación de cada punto del AFP se les recomienda articular y coordinar sus instituciones a efectos de respetar y garantizar las funciones por las cuales fue creada la IEANPE, particularmente en lo atinente al ETEGMFG.

En cuanto al presupuesto designado, se solicita a la ARN establecer cuántas mujeres/familias/generaciones de los Pueblos Étnicos han sido beneficiadas, en qué rubro y bajo qué concepto.

Es urgente implementar el punto 3 del Acuerdo Final de Paz, relacionado con el desmonte de grupos armados ilegales, bandas criminales o paramilitares.

Se insta al Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) a implementar de manera pronta y efectiva el enfoque ETEGMFG en el proceso de reincorporación y tomar las decisiones necesarias para responder a las

necesidades e intereses de la población que se encuentra por fuera de los espacios territoriales, de forma tal que se garantice su vida, su seguridad y su reincorporación económica, política y social.

El Ministerio del Interior y la Agencia para la Reincorporación y la Normalización deben determinar de manera participativa y clara el número de personas en proceso de reincorporación que pertenecen a comunidades étnicas, especificando la cantidad de mujeres/familias/generaciones de los Pueblos Étnicos en esta calidad, con el fin de establecer acciones que garanticen los compromisos pactados en el AFP desde este enfoque, y asimismo impulsar y destacar medidas de protección y reincorporación integral que lo reflejen.

Se sugiere a la Unidad Nacional de Protección y al Ministerio del Interior implementar los mecanismos que permitan fortalecer el ETEGMFG en los sistemas de seguridad propios, a través del respaldo a las capacidades de las mujeres/familias/generaciones de las organizaciones y comunidades étnicas en el fortalecimiento de formas propias de protección y seguridad, tales como la Guardia Indígena y la Guardia Cimarrona, mediante la incorporación efectiva de la perspectiva étnica y cultural en los sistemas de seguridad y protección de dichas organizaciones, desde un enfoque ETEGMFG.

El Ministerio del Interior debe aplicar los criterios de ETEGMFG para el planteamiento e implementación del Programa de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios.

Se sugiere a la ARN garantizar de manera efectiva la implementación del enfoque ETEGMFG en el programa especial de armonización para la reincorporación de excombatientes pertenecientes a comunidades étnicas. Igualmente, realizar seguimiento y proporcionar garantías para el fortalecimiento y continuidad a las iniciativas y acciones reseñadas en el marco del proyecto "Prevención de riesgos de victimización y reincidencia en población en proceso de reintegración y en reincorporación", así como las efectuadas en el Contrato 1390 de 2019 suscrito con la Unión Temporal Entornos Protectores para la implementación de la estrategia de Fortalecimiento de entornos protectores para niños, niñas, adolescentes y jóvenes "Mambrú". Es necesario, además, revisar las condiciones que permitan a las mismas comunidades y sus organizaciones ejecutar la continuidad de este tipo de proyectos.

Se recomienda a la Unidad Nacional de Protección activar los mecanismos, acciones y estrategias necesarios para implementar desde un ETEGMFG las rutas de protección colectiva establecidas en el Decreto 2078 de 2017, por el cual se determina la ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal de grupos y comunidades, y en el Decreto 660 de 2018, por el cual se crea y reglamenta el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios.

De manera consecuente, se requiere activar los mecanismos, acciones y estrategias necesarios para incorporar y fortalecer los enfoques étnico-raciales en las medidas, programas y políticas de protección y seguridad comunitaria desde un enfoque de género, como por ejemplo la Resolución 805 de 2012. Asimismo, es conveniente impulsar las acciones que incorporen este enfoque respecto a lo establecido en el Decreto 2124 de 2017, "por el cual se reglamenta el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera".

A las alcaldías, gobernaciones, al Ministerio de Defensa y al Ministerio del Interior, se les solicita cumplir las normas para la protección de las autoridades étnicas, sus comunidades y territorios, como lo establece la Directiva 002 de 2017 de la Procuraduría General de la Nación, a partir de los criterios establecidos para un

enfoque étnico de género, mujer, familia y generación en el punto 3 del Acuerdo Final de Paz para avanzar efectivamente en los resultados al respecto.

Se recomienda a la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, al Ministerio de Justicia y a la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación implementar el PNIS y el PISDA en los territorios de los Pueblos Indígenas y Afrocolombianos, con la participación efectiva y consulta de las comunidades y organizaciones representativas de los Pueblos Étnicos, así como brindar alternativas de sustitución sostenibles acordes con las salvaguardas establecidas en el Acuerdo Final de Paz, dando cumplimiento particular al ETEGMFG.

Se sugiere al Ministerio del Interior garantizar el derecho fundamental a la consulta previa de la implementación del mecanismo alternativo cuando se trate de territorios de los Pueblos y Comunidades Étnicas, dando cumplimiento específicamente a la garantía fundamental del ETEGMFG, y concertar las rutas metodológicas para la construcción de los instrumentos, planes, programas y proyectos de implementación de los programas de sustitución derivados del Acuerdo Final de Paz.

De cara a las afectaciones singulares frente a las mujeres/familias/generaciones desde el enfoque de género de los Pueblos Étnicos, es necesario que la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, el Ministerio de Justicia y la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación coordinen y articulen las estrategias contra los cultivos de uso ilícito, como la erradicación forzada y el PNIS, con el fin de evitar la exacerbación de los conflictos sociales en el territorio, que ponen en riesgo tanto a las comunidades que habitan en zonas con presencia de cultivos de coca como los logros alcanzados en la transformación integral de las condiciones de vida en las zonas más afectadas por el conflicto.

Se propone al Ministerio de Defensa Nacional y a la Fiscalía General de la Nación avanzar en el desmantelamiento de las organizaciones criminales y sus redes de apoyo, incluido el paramilitarismo y los grupos posdesmovilización, que representan la mayor amenaza frente las mujeres/familias/generaciones de los Pueblos Étnicos vinculadas a la implementación del PNIS.

Se solicita a la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos, al Ministerio de Salud y Protección Social y al Ministerio de Justicia y del Derecho cumplir con los indicadores del ETEGMFG en materia de Solución al Problema de Drogas Ilícitas dentro del PMI, como garantía de la transversalización del enfoque en el Capítulo Étnico del Acuerdo.

Se sugiere a la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad procurar que su informe final visibilice de manera transversal todas las violencias contra las mujeres/familias/generaciones/ población LGBTI exacerbadas en el marco del conflicto armado, tomando en cuenta los enfoques étnicos antirracistas de género.

Se exhorta a la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y asuntos internacionales a activar estrategias y actuaciones dirigidas a dar cumplimiento, respeto y garantía de un plan nacional de derechos humanos específico para los Pueblos Étnicos, que contenga derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, desde una perspectiva de género, mujer, familia y generación, así como formular y diseñar lineamientos y estrategias desde esta perspectiva, que sean efectivamente concertados, consultados y construidos participativamente con las instancias y escenarios donde se encuentren representados los sujetos del ETEGMFG. Lo mismo aplica para los sistemas de información planteados para el seguimiento a los derechos de los Pueblos Étnicos, garante de esta perspectiva de ETEGMFG.

Se recomienda al Departamento Nacional de Planeación y a la Unidad para las Víctimas revisar los porcentajes de avances que se pueden reportar en el SIIPO, desde el ETEGMFG. Asimismo, se les sugiere revisar la descripción que se vaya a realizar con respecto a los avances desde el ETEGMFG, con el fin de que las fuen-

tes usadas para su cálculo den cuenta del acceso a planes, programas y proyectos que permitan superar las afectaciones del conflicto a mujeres/familias/generaciones de las comunidades y Pueblos Étnicos víctimas de desplazamiento forzado.

A la Unidad para la Víctimas se le aconseja diseñar e implementar un plan de mejoramiento para la gestión de los datos de la entidad, que permita acceder a información confiable y oportuna.

A la Unidad para las Víctimas, a la Unidad de Restitución de Tierras y al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas se les solicita compartir la información sobre el ETEGFMG en los procesos de reparación y restitución, así como en los planes de reparación colectiva.

Es imperioso que la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, el Departamento Nacional de Planeación y la Comisión de Impulso y Verificación a la Implementación promuevan y apoyen espacios de diálogo y construcción colectiva de conocimientos con las comunidades étnicas y las entidades encargadas de la implementación respecto del ETEGMFG, y que asimismo lo incluyan en las herramientas de seguimiento preexistentes, como el Sinergia o el SIIPO. En ello se debe garantizar el diseño de nuevos mecanismos de seguimiento o el ajuste de las herramientas existentes, para lograr captar las dimensiones más complejas y cualitativas de este enfoque.

Es necesario que el Ministerio del Interior y la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación fortalezcan la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos para el seguimiento a la implementación de los acuerdos, particularmente en lo respectivo al ETEMFG.

Se recomienda a la secretaría técnica ante la CSIVI respaldar la participación de la IEANPE en los espacios y canales de interlocución para el seguimiento anual al ETEGMFG del Capitulo Étnico del PMI.

Finalmente, la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación debe brindar todas las garantías presupuestales al plan de trabajo del ETEGMFG de la IEANPE, a través de un seguimiento anual oportuno.

8.1.2 Objeción cultural, consulta previa y no detrimento de derechos

- Es necesario incluir en las prioridades la implementación del derecho a la objeción cultural. La IEANPE debería asumir la construcción de estrategias y acciones políticas concretas que posibiliten liderar con decisión y eficacia la implementación del derecho a la objeción cultural.
- Es preciso elaborar y promover la concertación de una propuesta jurídica que haga efectivo el ejercicio pleno del derecho a la objeción cultural por parte de los Pueblos Étnicos.
- Es urgente identificar y precisar plenamente los escenarios y temas concretos que en el Acuerdo de Paz requieren implementación de procesos de consulta y consentimiento previo, libre e informado, para promover y lograr en las instancias étnicas pertinentes la concertación de una ruta de implementación con observancia de los estándares internacionales por parte del Gobierno.
- Es imperativo garantizar las salvaguardas de género, mujer, familia y generación, sin discriminar ni excluir ninguna de ellas, empezando por un masivo trabajo pedagógico conjunto con los Pueblos Étnicos.
- La ausencia de indicadores y metas específicas para el enfoque de GMFG, aunque dificulta una lectura más integral de la implementación, supone un enorme reto en cuanto a la transversalidad e integralidad desde la cual se planteó esta salvaguarda.

- Los espacios de diálogo y concertación entre el Gobierno, la IEANPE y las mujeres étnicas para el desarrollo y consolidación de la concepción/conceptualización del enfoque de GMFG han sido insuficientes. Es urgente promover la asignación de recursos, espacios de diálogo y retroalimentación, para fortalecer este proceso desde las experiencias territoriales.
- El diálogo entre instituciones debe darse desde el respeto y la horizontalidad incluyente de los saberes, conocimientos y experiencias, pues no se puede imponer una visión occidental o teorizada de realidades y contextos aislados a los de las mujeres étnicas del país.
- Es pertinente conceder acceso a información y datos desagregados sobre los programas y planes del Gobierno para conocer mejor las realidades de género, la familia, las mujeres y las generaciones en los territorios a partir de sus vivencias. Por ello, el Gobierno y las instituciones deben priorizar los presupuestos suficientes para un desarrollo armónico, equilibrado y con agendas para el trabajo e implementación del enfoque de GMFG.
- Es necesario generar espacios de diálogo con todas las entidades a cargo de los indicadores, con el fin de realizar acuerdos de estrategias y acciones que permitan dinamizar con eficacia el logro de las metas trazadoras acordadas, con garantías de no detrimento de los derechos étnicos.

8.2 Reforma Rural Integral

La IEANPE insta al Gobierno Nacional a garantizar la apropiación de los recursos financieros en el mediano plazo, con el fin de facilitar la implementación de cada uno de los ítems diseñados previamente para el buen desempeño del punto 1, Reforma Rural Integral. Asimismo, sugiere propiciar los mecanismos y procedimientos necesarios para garantizar el acceso, uso y formalización de la tierra y los territorios colectivos de los Pueblos Étnicos en el país, sin perjuicio de los derechos adquiridos. Por ello, sugiere:

- Que el Gobierno Nacional propicie la adecuación institucional, con el fin de fortalecer la estructura de las diversas entidades y dependencias, que permita cumplir con los acuerdos realizados, además de desarrollar la capacidad técnica que posibilite la incorporación efectiva de la variable étnica y, con ello, dinamizar el Enfoque Étnico en cada uno de los pilares definidos para el punto 1 del Acuerdo, para los diferentes territorios, dentro de los programas PDET, PTAR.
- Que la ANT diseñe un plan de acción en el cual se puedan priorizar y descongestionar las diferentes solicitudes tramitadas que están en un cuello de botella y no han logrado avanzar en el menor tiempo, para dar cumplimiento efectivo a los derechos vulnerados. Asimismo, que facilite los mecanismos para que los intermediarios financieros puedan acceder a los listados de las personas inscritas en el Registro de Sujetos de Ordenamiento, y con ello avanzar en la línea Finagro.
- Que el Ministerio del Interior ejerza el liderazgo y la coordinación frente a las distintas entidades responsables de la formulación de los Planes Nacionales Integrales de Reforma Rural, para garantizar la incorporación del enfoque étnico diferencial en cada uno de ellos. Para ello, se sugiere promover y garantizar las concertaciones de dichos planes a través de la IEANPE. También debe suministrar el Plan de Zonificación Ambiental, con el fin de identificar el Área de Especial Interés Ambiental (AEIA), la Franja de Estabilización de la Frontera Agrícola y la Frontera Agrícola, como instrumento de precisión en la planificación y gestión territorial.

- Hay una inexactitud técnica en los informes del Gobierno Nacional sobre el estado de avance en la implementación del Acuerdo de Paz que no permite conocer la dimensión de su rezago a lo largo de cada uno de los puntos establecidos. Por tanto, se insta al Gobierno Nacional a realizar un proceso riguroso de recolección y análisis de información que dé cuenta de los avances de implementación en todos los componentes del punto 1.
- Por último, es fundamental tener en cuenta a la IEANPE en los procesos de concertación y participación de la zonificación de las diferentes zonas rurales del país, como un órgano de consulta.

De acuerdo con su misionalidad de órgano especial consultor, la IEANPE debe coordinar el funcionamiento de mesas técnicas con las diferentes entidades responsables de la implementación, a fin de propiciar los espacios de validación, aclaraciones y recomendaciones, con miras a avanzar en el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos.

8.3 Participación Política: apertura democrática para construir la paz

- Es necesario y urgente avanzar con la creación y puesta en funcionamiento del Programa de Promotores Comunitarios de Paz y Convivencia, contemplado en el artículo 15 del Decreto Ley 895 de 2017. Igualmente, con la puesta en funcionamiento el Sistema de Alertas Tempranas, tal como lo contempla el artículo 17 del mismo decreto. No podemos seguir contando muertes que se habrían evitado si dicho sistema estuviese funcionando debidamente.
- Con la creación del Acto Legislativo 02 del 25 de agosto de 2021, "por medio del cual se crean 16 circunscripciones transitorias especiales de paz, para Cámara de Representantes en los periodos 2022-2026 y 2026-2030", es urgente que el Gobierno Nacional genere las medidas necesarias para garantizar la participación de los Pueblos Étnicos en las elecciones de estas curules, tal como lo establece el Capítulo Étnico, en fortalecimiento de capacidades y materia presupuestal.
- Se requiere un mayor diálogo y coordinación entre las entidades responsables de la implementación del PMI Étnico, el AFP en general y la IEANPE, en aras de hacer que tanto las funciones de las entidades como las de la IEANPE sean más sencillas de cumplir.
- Dado que el SIIPO es un instrumento de seguimiento a la implementación, que tiene como propósito poner al alcance de las manos de la sociedad colombiana los avances en la materia, es urgente que las entidades de gobierno responsables de cada punto sean diligentes con la actualización periódica de la información que allí debe estar contenida, pues aunque en la plataforma se reporta que el punto 2 tiene un 32,86 % de avance en la implementación, cuando se revisa lo referente al capítulo étnico, 4 de 7 entidades no han subido información a dicho sistema, han subido información parcial o no han generado sus fichas técnicas. Tal es el caso del Ministerio del Interior, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, la OACP y la Registraduría, lo que indica que el cálculo inicial de avance es errado. Esto, además, dificulta utilizar la herramienta como elemento de contrastación, verificación y seguimiento, ya que no toda la información está disponible.

- Los Pueblos Étnicos insistimos en la implementación de esquemas de seguridad y protección colectivos, con pertinencia étnica y cultural, y que también se integren a las guardias indígenas y cimarronas, como mecanismos ancestrales de autocuidado para nuestros pueblos.
- Se recomienda de manera especial a la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación entablar un diálogo con la IEANPE que promueva la creación de un espacio periódico para la contratación de la información suministrada por el Gobierno Nacional, en los tres próximos informes con enfoque étnico que están planeados para la segunda fase de verificación, lo cual permita identificar de forma efectiva las controversias surgidas del mismo proceso de implementación y hacer recomendaciones que orienten a soluciones reales.
- Se recomienda proceder de igual manera para integrar en el informe una dimensión territorial. La ST, en tanto componente internacional para la verificación de los compromisos adquiridos por el Gobierno y las FARC, debe asegurar una valoración más amplia en cuanto a las conclusiones y las recomendaciones que da, que deben ir orientadas en doble vía, tanto para el Gobierno Nacional como para los firmantes de la paz.
- Ad portas de unas próximas elecciones, que son determinantes para el devenir de los Pueblos Étnicos en particular y de la sociedad colombiana en general, y que también definirán la forma como avance la implantación del AFP y los diferentes mecanismos creados para su seguimiento, es necesario que la Secretaría Técnica asuma un rol más activo en su papel como componente internacional para la verificación.
- Es importante que el análisis que presenta la Contraloría General de la República tenga en cuenta los recursos asignados para la implementación sobre los que se debieran asignar para el cumplimiento de las metas trazadoras del PMI y los pilares del AFP. Cabe destacar que el informe de la Contraloría presenta un vacío con relación al enfoque en el análisis sobre las afectaciones concretas en materia de las salvaguardas del Capítulo Étnico, que debería tenerse en cuenta a la hora de analizar el porcentaje de presupuesto asignado a cada pilar y el porcentaje ejecutado. Esta valoración permitirá hacer una lectura integral de la vulneración de los derechos humanos, cuando no se ejecuta teniendo una asignación presupuestal.

8.4 Fin del Conflicto

- Debe ser real y efectiva la participación de los Pueblos y Comunidades Étnicas en los procesos y procedimientos administrativos y legislativos respecto del acceso a tierra para excombatientes en proceso de reincorporación, por medio de la consulta previa.
- Es indispensable que la ARN coordine el trabajo con la IEANPE para implementar el Programa Especial de Armonización para la reintegración y reincorporación social y económica, con enfoque étnico y de género, mujer, familia y generación.
- Es necesario coordinar con la IEANPE la reglamentación del programa integral de seguridad y protección propios para comunidades y organizaciones en los territorios étnicos, con enfoque de género, mujer, familia y generación, tomando como base el fortalecimiento y constitución de las guardias indígenas y cimarronas.

- Es urgente, como ya lo hemos señalado, la creación de una mesa técnica en el Consejo Nacional de Reincorporación, con participación de voz y voto de la IEANPE, dentro de la cual se discutan y consensúen los asuntos étnicos en el proceso de reincorporación de las y los excombatientes mayores y menores de edad (adscritos al programa camino diferencial de vida), y el transversal de género, mujer, familia y generación. En esta mesa se debería, incluso, plantear la necesidad de revalorar el tema de reincorporación dentro del mismo territorio.
- Es imperioso el apoyo técnico y financiero a los mecanismos de protección propios por parte del Ministerio del Interior y la UNP.
- Debe efectuarse una caracterización real que dé cuenta tanto del universo de excombatientes en proceso de reincorporación como de excombatientes privados de la libertad, y destacar cuál es el presupuesto real de inversión para la implementación de las dos salvaguardas del punto 3, Fin del Conflicto.
- La IEANPE insta al Gobierno Nacional a convocar inmediatamente a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, que debe encabezar el Presidente de la República, con asistencia indelegable de todos los integrantes, según lo establece el Decreto Ley 154 de 2017, a fin de formular la política y el plan de acción, hacerle seguimiento mensual, contribuir a la coordinación interinstitucional e interagencial del Estado, hacer recomendaciones e informar a la sociedad civil sobre los avances en el cumplimiento de las 16 funciones previstas en el artículo 3º de dicha norma.
- Se recomienda que, con presencia indelegable de los miembros de la CNGS, en las próximas reuniones correspondientes a los próximos meses del año 2021, se hagan los ajustes necesarios para responder a la grave situación de los excombatientes étnicos en proceso de reincorporación, así como a las situaciones críticas de agresión a líderes, comunidades y Pueblos Étnicos. Además, que se revisen los procedimientos de respuesta a las alertas tempranas y se hagan recomendaciones para fortalecer con programas y recursos suficientes los planes de sustitución de cultivos de economía ilícita.
- La IEANPE debe tener un espacio permanente de diálogo con el Espacio Nacional de Consulta Previa como órgano donde se adelanta la consulta de medida administrativa y legislativa para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales, máxime cuando en la actualidad la ARN dio apertura al diálogo con el Ministerio del Interior para reunirse con los delegados del Espacio Nacional de Consulta Previa, a fin de concertar el documento de armonización para excombatientes negros.
- La IEANPE insta al Gobierno Nacional, representado en la Alta Consejería para la Estabilización y la Consolidación, el ICBF, la UARIV, la ARN y el Ministerio del Interior, a conformar una mesa de diálogo inmediato, a fin de dar cumplimiento a la Directiva Presidencial 03 de 2017 sobre el proceso de reincorporación de los excombatientes de las FARC-EP y 03 de 2018 para la atención a los menores de edad étnicos que salieron de los campamentos de este grupo.

8.5 Solución al Problema de las Drogas Ilícitas

- Se recomienda consultar y concertar con las comunidades étnicas y sus autoridades la política integral de los programas de sustitución de cultivos ilícitos, los programas de prevención del consumo y salud pública, así como lo referente al tratamiento penal diferencial, en virtud de los principios y salvaguardas estipulados en el Capítulo Étnico y de sus desarrollos en el PMI. En el PMI son claras las responsabilidades de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos de la Agencia de Renovación del Territorio, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Justicia y del Derecho para el cumplimiento del Capítulo Étnico. Estas instituciones deben desarrollar una agenda de trabajo con la IEANPE y las autoridades territoriales de los pueblos, para garantizar el impulso a la implementación de lo acordado y generar recomendaciones y acciones para la reorientación y garantía de cumplimiento a nivel local, regional y nacional.
- Es necesario verificar junto con la IEANPE el proceso de implementación de los 16 indicadores del PMI, contrastando y evidenciando las fuentes de financiación para la ejecución de los indicadores que se desprenden de este punto. Ello permitirá realizar una hoja de ruta específica por indicador para el cumplimiento de lo acordado, respetando los tiempos de implementación pactados en el PMI y priorizando los que hasta la fecha no tienen desarrollos de fondo para la garantía de los derechos de los Pueblos Étnicos.
- En la política integral de los puntos del Acuerdo de Paz referentes a la Reforma Rural Integral y de los tres pilares de la Solución al Problema de las Drogas Ilícitas, es prioritario desde el Gobierno Nacional superar la práctica de considerar que la implementación de lo acordado se limita a los territorios de los Pueblos Étnicos considerados “legalmente constituidos”. Hay que partir de que es evidente el histórico atraso en la política de adjudicación y formalización de los territorios colectivos de los pueblos Indígenas, Negros, Afrocolombianos, Raizales y Palenqueros en la legítima demanda a acceso a tierras.
- Frente a lo acordado en el punto de Solución al Problema de Drogas Ilícitas, la IEANPE está llamada a liderar la Conferencia Internacional sobre Plantas de Poder, Sagradas y de los Pueblos, de cuya producción se derivan las drogas de uso ilícito, como un escenario para buscar una solución de fondo al problema del narcotráfico. El Gobierno Nacional debe garantizar la plena financiación y desarrollo de este evento en Colombia, con la participación de pueblos del mundo y las mejores prácticas para comprender de fondo el uso de las plantas sagradas y cómo luchar contra el narcotráfico y su vínculo con la muerte criminal. Ello permitirá reconocer elementos de fondo para el tratamiento de la problemática en Colombia y el mundo.
- La IEANPE reitera el urgente llamado al Gobierno Nacional a garantizar la seguridad en los territorios, con la finalidad de concertar y consultar la política integral de Solución al Problema de Drogas Ilícitas, incluidas las garantías para ejecutar el programa de desminado en el 100 % de los territorios étnicos. En

este escenario es importante la articulación adicional con la Fiscalía General de la Nación, que, si bien no tiene indicadores del PMI específicos en este punto, sí tiene responsabilidades concretas en la implementación del Capítulo Étnico del PMI en relación con la seguridad de las comunidades y sus territorios.

- Es urgente establecer las garantías plenas y suficientes de seguridad para las organizaciones a nivel territorial y los liderazgos de los Pueblos Étnicos que vienen impulsando el cumplimiento de lo acordado en materia de Solución al Problema de Drogas Ilícitas, así como para la IEANPE, con el propósito de avanzar en el fortalecimiento pedagógico para los pueblos y las instituciones, en referencia al cumplimiento del Capítulo Étnico, y adelantar las políticas de sustitución de cultivos desde una perspectiva étnico territorial.
- Es urgente frenar el tratamiento militar de la protesta social en relación con la implementación del punto 4 del Acuerdo Final de Paz, con el objetivo de generar confianza entre las partes, así como evitar toda forma de erradicación forzada y la reanudación de la aspersión aérea con glifosato en los territorios étnicos y campesinos del país. Ante el incumplimiento, es prioritario avanzar en escenarios de fortalecimiento y reorientación concertada del PNIS que permitan construir confianza sólida en el proceso de sustitución de cultivos de uso ilícito, el cual debe tener un componente étnico concertado y consultado con las comunidades y pueblos Indígenas y Afrocolombianos del país. La IEANPE puede ser un actor potente para ese relacionamiento territorial y nacional.
- Avanzar en esa generación de confianzas incluye potenciar los principios y orientaciones de la Reforma Rural Integral y el enfoque al desarrollo de las economías locales propias y campesinas que superen el histórico conflicto con la mirada desarrollista del campo, que hoy se refleja en propuestas como las Zonas Futuro. Es urgente por parte del Estado colombiano incorporar los principios de buen vivir, agricultura orgánica, agroecología, y armonía y equilibrio con la naturaleza y con los territorios, que están vivos en la cosmogonía de los Pueblos Étnicos y que pueden responder en forma y fondo a desafíos globales asociados a la destrucción del planeta, su biodiversidad y la agenda de cambio climático. Estos principios, por lo demás, están incluidos en el Acuerdo Final de Paz, por lo que su desarrollo es una gran oportunidad para Colombia.
- La IEANPE debe promover el despliegue territorial permanente para el acompañamiento, impulso y monitoreo de la implementación del Capítulo Étnico y el Plan Marco de Implementación en lo referente a la Solución al Problema de Drogas Ilícitas para los pueblos y territorios étnicos.
- Con plenas garantías necesarias y suficientes, la IEANPE debe verificar a nivel territorial y con perspectiva diferencial, como pueblos Indígenas y Negros Afrocolombianos, Raizales y Palenqueros, el estado actual de la implementación e influir en los desarrollos normativos en la materia. Ante la información presentada por el Gobierno Nacional y otros organismos oficiales en el seguimiento a la implementación del Capítulo Étnico, es urgente el papel protagónico de la IEANPE como una condición para el impulso al cumplimiento de los compromisos pactados con los pueblos étnicos.

- Ante las inconsistencias, la falta de claridad en la información reportada y el incumplimiento de los indicadores del PMI en relación con el acceso integral a derechos de los pueblos étnicos, la IEANPE debe concertar un diálogo permanente con las entidades encargadas de la implementación del punto 4 del Acuerdo Final, del Capítulo Étnico y del PMI para avanzar en rutas concertadas para la implementación y que respeten los principios orientadores de lo acordado. Estos diálogos deben derivar en la orientación y reorientación de la política pública en desarrollo y avanzar en la implementación de la que no ha empezado, que como vimos es la mayoría de lo referente a este punto 4 del Acuerdo Final de Paz.

8.6 Acuerdo sobre las Víctimas

- Se solicita a cada una de las máximas autoridades del SIVJRNR una reunión para realizar un balance de la implementación del enfoque étnico-racial en el sistema y establecer escenarios de impulso y relacionamiento para reforzar el cumplimiento de las salvaguardas del Capítulo Étnico, incluida la búsqueda de recursos de cooperación para la participación efectiva de los pueblos en estas instancias (se recomienda la realización de reuniones trimestrales).
- Se insta al Gobierno Nacional a avanzar sin más dilación con los compromisos derivados del Acuerdo de Paz, cumpliendo con los principios, garantías y salvaguardas del Capítulo Étnico, en particular fortaleciendo la política de víctimas y su coordinación con la política de paz (PDET-PATR). Garantizar la participación de la IEANPE en la nueva política de víctimas propuesta por el CONPES en desarrollo es un componente central para este fortalecimiento.
- Se solicita al Gobierno Nacional una revisión exhaustiva del SIIPO, con la participación de la IEANPE, y su adecuación estricta a los compromisos étnicos derivados del Acuerdo de Paz y al PMI acordado, pues ninguno de los reportes de los indicadores del informe del Gobierno de julio y diciembre de 2020 responden integralmente al cuadro indicativo concertado en el PMI, como lo evidencian los reportes del punto 5.
- Reiteramos la necesidad urgente de formular e implementar el Plan de derechos humanos y DIH étnico establecido en el PMI. Es importante que la IEANPE se reúna con la Consejería Presidencial y demande la participación efectiva en su construcción prevista para 2021. El plan debe garantizar recursos financieros y técnicos para el fortalecimiento de las estrategias y mecanismos propios de autoprotección de los Pueblos Étnicos, en particular las guardias indígenas, cimarronas, entre otras (sitios sagrados de protección, medicina ancestral...).

8.7 Implementación, Verificación y Refrendación

- El SIIPO v2.0 es una herramienta de consulta y transparencia del acceso a la información pública, que requiere con urgencia una adecuación en su diseño para poder observar con claridad los avances o rezagos de cada indicador, con su respectivo plan de acción.
- Debe existir una identificación detallada de los recursos financieros como la fuente para invertir en cada programa, que permita identificar el enfoque de género, así como una marcación especial en la ejecución de acuerdo con los compromisos establecidos en el Acuerdo Final.
- Teniendo en cuenta el rezago en el cual se encuentran actualmente los indicadores, se traslada su efecto hacia el mediano plazo, afectando el cumplimiento de otros indicadores en el mediano y largo plazo.
- Desarrollar con enfoque étnico la normativa necesaria para trasladar los recursos del Sistema General de Participación, para implementar el Acuerdo Final, en específico el Capítulo Étnico y las consideraciones del PMI.
- Priorizar con urgencia la implementación del Capítulo Étnico ante el inminente riesgo de regresividad en lo acordado y a la luz del escaso avance de las metas trazadoras a lo largo del PMI.
- Es necesario identificar actores internacionales que acompañen el desarrollo de la implementación del Capítulo Étnico. Este proceso debe desarrollarse con prioridad, con la participación de la IEANPE.

Anexos

Anexo 1. Salvaguardas sustanciales - consulta y consentimiento previo

Salvaguarda de la consulta previa, libre e informada **Respetar el carácter principal y no subsidiario de la consulta previa, libre e informada, con los estándares constitucionales e internacionales**			
Punto 1. Reforma rural integral			
Meta trazadora	Indicador	Responsable	Estado de cumplimiento
A 2027, el 100 % de las solicitudes de constitución, ampliación, saneamiento, reestructuración, clarificación, delimitación, medidas de protección y titulación colectiva radicadas a 2017 se han resuelto efectivamente y con actos administrativos expedidos.	Normatividad aplicable para la constitución, ampliación, saneamiento, reestructuración, clarificación, delimitación, medidas de protección y titulación colectiva, ajustada y expedida. Observación: se tramitarán los ajustes en el marco de la consulta previa del proyecto de ley que modifica la Ley 160 de 1994. En este sentido, el año inicio sería 1 y el año fin 2.	Agencia Nacional de Tierras.	2017-2018 (Sin datos de cumplimiento)
A 2029, los Pueblos Étnicos han accedido equitativamente al goce efectivo de sus derechos territoriales en el marco del fondo de tierras, en términos del goce y uso del territorio y sus necesidades, mediante la constitución, creación, ampliación, saneamiento y titulación de resguardos, territorios de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, y el acceso a tierras con pertinencia cultural para el Pueblo Rrom.	Proyecto de Ley de Tierras, consultado y concertado, presentado para modificar el artículo aso ciado al Fondo de Tierras e incluir una subcuenta específica de acceso para comunidades NARP.	Agencia Nacional de Tierras.	2017-2018 (Sin datos de cumplimiento)
El 100 % de los planes de la Reforma Rural Integral incorporarán el enfoque étnico con perspectiva de género, mujer, familia y generación. La participación, concertación o consulta previa para la implementación de estos planes con Pueblos y Comunidades Indígenas, Negras, Afrocolombianas, Raizales, Palenqueras y Rrom, se realizará de conformidad con la normatividad legal vigente.	Porcentaje de planes de la Reforma Rural Integral que en su implementación contaron con participación, concertación o consulta previa con Pueblos y Comunidades Étnicas, de conformidad con la normatividad legal vigente.	Ministerio del Interior y entidades correspondientes.	2017-2031 (Sin datos de cumplimiento)

Punto 2. Participación			
Meta trazadora	**Indicador**	**Responsable**	**Estado de cumplimiento**
A 2027, los Pueblos Étnicos de Colombia participan real y efectivamente con garantías políticas, jurídicas y de seguridad de sus integrantes, comunidades, organizaciones de base y movimientos políticos, en los procesos locales, regionales y nacionales de participación ciudadana, política y consulta previa, contribuyendo así a la construcción de una cultura democrática, incluyente, interétnica e intercultural.	Leyes y normas consultadas para la implementación del Acuerdo Final que afectan a los Pueblos Étnicos.	Ministerio del Interior.	2017-2018 (Sin datos de cumplimiento)
	Pueblos Étnicos que participan de manera real y efectiva en la construcción y ajustes normativos, relacionados con las garantías de los derechos a la libre expresión, protesta, movilización, otras formas de expresión ciudadana y social.	Ministerio del Interior.	2017-2018 (Sin datos de cumplimiento)
Punto 3. Garantías de seguridad			
Meta trazadora	**Indicador**	**Responsable**	**Estado de cumplimiento**
A 2027, los Pueblos Étnicos de Colombia participan real y efectivamente con garantías políticas, jurídicas y de seguridad de sus integrantes, comunidades, organizaciones de base y movimientos políticos, en los procesos locales, regionales y nacionales de participación ciudadana, política y consulta previa, contribuyendo así a la construcción de una cultura democrática, incluyente, interétnica e intercultural.	Indicador PMI de SAT con enfoque étnico, Sistema de Prevención y Alerta para la reacción rápida con enfoque territorial, diferencial y de género, reglamentado e implementado.	Defensoría del Pueblo.	2017-2026 (Sin datos de cumplimiento)
Punto 4. Problema de drogas ilícitas			
Meta trazadora	**Indicador**	**Responsable**	**Estado de cumplimiento**
A 2021, todos los territorios de los Pueblos Étnicos estarán libres de MAP-MUSE y saneados, en los términos acordados entre las autoridades étnicas territoriales y la institucionalidad nacional, con acompañamiento internacional.	Al 2018, en los territorios de los Pueblos y Comunidades Étnicos priorizados en el punto 6.2.3 del Acuerdo de Paz, se habrán surtido los procesos de consulta previa o concertación para hacer efectiva la priorización, de acuerdo con la normatividad y jurisprudencia vigente.	Presidencia de la República / Dirección para la Acción Integral contra las Minas Antipersonal.	2017-2018 (Sin datos de cumplimiento)

A 2018, el Programa Nacional de Intervención Integral frente al consumo de drogas ilícitas, como una instancia de alto Nivel, ha sido diseñado e implementado de forma consultada con las instancias de representación reconocidas (Plan de Desarrollo 2010-2014 y anexos; Subcomisión de Salud de la Mesa de Concertación con Pueblos y Organizaciones Indígenas; Comisión Tercera de Protección Social; ICBF; Mujer, Género y Generación del Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades Negra, Afro, Raizal y Palenquera creada por el Ministerio del Interior, y Mesa Nacional de Diálogo del Pueblo Rrom), para garantizar un enfoque étnico con pertinencia cultural y perspectiva de género, mujer, familia y generación.	Programa Nacional de Intervención Integral frente al consumo de drogas ilícitas, como una instancia de alto nivel, diseñado e implementado de forma consultada con las instancias de representación reconocidas (Plan de Desarrollo 2010-2014 y anexos; Subcomisión de Salud de la Mesa de Concertación con Pueblos y Organizaciones Indígenas; la Comisión Tercera de Protección Social; ICBF; Mujer, Género y Generación del Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades Negra, Afro, Raizal y Palenquera creada por el Ministerio del Interior, y Mesa Nacional de Diálogo del Pueblo Rrom), para garantizar un enfoque étnico con pertinencia cultural y perspectiva de género, mujer, familia y generación	Ministerio de Justicia y del Derecho y Ministerio de Salud y Protección Social.	2017-2018 (Sin datos de cumplimiento)
A 2031, la Política Nacional de Reducción del Consumo de SPA es consultada e implementada con las instancias de representación reconocidas (Plan de Desarrollo 2010-2014 y anexos; Subcomisión de Salud de la Mesa de Concertación con Pueblos y Organizaciones Indígenas; Comisión Tercera de Protección Social; ICBF; Mujer, Género y Generación del Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades Negra, Afro, Raizal y Palenquera creada por el Ministerio del Interior, y Mesa Nacional de Diálogo del Pueblo Rrom), para garantizar un enfoque étnico con pertinencia cultural y perspectiva de género, mujer, familia y generación.	Política Nacional de Reducción del Consumo de SPA, consultada con las instancias de representación reconocidas (Plan de Desarrollo 2010-2014 y anexos; Subcomisión de Salud de la Mesa de Concertación con Pueblos y Organizaciones Indígenas; Comisión Tercera de Protección Social; ICBF; Mujer, Género y Generación del Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades Negra, Afro, Raizal y Palenquera creada por el Ministerio del Interior, y Mesa Nacional de Diálogo del Pueblo Rrom), para garantizar un enfoque étnico con pertinencia cultural y perspectiva de género, mujer, familia y generación.	Ministerio de Salud y Protección Social.	2019-2021 (Sin datos de cumplimiento)

Punto 5. Víctimas del conflicto			
Meta trazadora	**Indicador**	**Responsable**	**Estado de cumplimiento**
A 2021, los territorios del pueblo indígena Nukak, el pueblo Emberá Katío del Alto San Jorge, resguardo Cañaveral, así como del territorio del Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera y Curvaradó y Jiguamiandó priorizados en el literal d del punto 6.2.3 del Acuerdo Final de Paz, cuentan con un programa de asentamiento, retorno, devolución y restitución diseñado e implementado de forma consultada y concertada con cada pueblo.	Programa de asentamiento, retorno, devolución y restitución acordado e implementado con los territorios y Pueblos Étnicos priorizados en el literal d del punto 6.2.3 del Acuerdo de Paz en cada pueblo y territorio.	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.	2017-2021 (Sin datos de cumplimiento)
Punto 6. Implementación, verificación y refrendación			
Meta trazadora	**Indicador**	**Responsable**	**Estado de cumplimiento**
No hay	No hay	No hay.	No aplica

Fuente: Gobierno de Colombia (2017).

Anexo 2. Punto 1. Reforma Rural Integral

Indicadores

Producto	Indicador	Responsable	Año inicio	Año fin
Tierras entregadas a través del Fondo de Tierras.	Hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras.	Agencia Nacional de Tierras.	2017	2028
Subsidio integral para compra.	Familias beneficiarias del subsidio integral.	Agencia Nacional de Tierras.	2017	2031
Crédito especial para la compra de tierra.	Línea de crédito especial para la compra de tierra, ajustada.	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Finagro.	2017	2017
Contratos u otras figuras para asignar derechos de uso.	Documento de ajuste normativo de regulación de contratos u otras figuras para asignar derechos de uso, expedido.	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.	Por definir	Por definir

Producto	Indicador	Responsable	Año inicio	Año fin
Hectáreas formalizadas para garantizar la gratuidad de la formalización de la pequeña propiedad rural y medidas específicas para las mujeres rurales.	Hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, formalizadas**.	Agencia Nacional de Tierras.	2017	2026
Jurisdicción Agraria.	Jurisdicción Agraria en operación.	Ministerio de Justicia y del Derecho.	2018	2031
Mecanismos ágiles y eficaces de conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia, incluyendo mecanismos tradicionales y la intervención participativa de las comunidades.	Mecanismos de conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia, incluyendo mecanismos tradicionales y la intervención participativa de las comunidades, creados y en funcionamiento.	Ministerio de Justicia y del Derecho.	2017	2021
Catastro multipropósito formado, actualizado y operando.	Municipios con catastro rural multipropósito formado o actualizado	Autoridad Reguladora Catastral (que defina la ley que regule la materia).	2017	2023
Zonificación ambiental de forma participativa, que delimite la frontera agrícola y proteja las Áreas de Especial Interés Ambiental (AEIA).	Porcentaje de municipios priorizados para zonificación ambiental que son zonificados de forma participativa.	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.	2017	2018
Adoptar y crear los incentivos para prevenir e impulsar soluciones a los conflictos entre vocación y uso del suelo.	Mecanismos de prevención e impulso a la solución de los conflictos entre vocación y usos del suelo, creado.	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.	2018	2019
Apoyo efectivo a los planes de desarrollo de las zonas de reserva campesina (ZRC), previamente constituidas y las que se constituyan, por parte del Gobierno Nacional, con la participación de las comunidades y organizaciones agrarias que habiten en ellas.	Planes de desarrollo de las ZRC ya constituidas y las que se constituyan con apoyo efectivo, con la participación de las comunidades y organizaciones agrarias que habiten en ellas.	Agencia Nacional de Tierras.	2017	2031
Opciones de generación de ingresos e incentivos para las comunidades que colindan o viven en áreas de manejo ambiental especial, de acuerdo con las restricciones ambientales y la aptitud de uso del suelo.	Porcentaje de familias que estén dentro de o colinden con las áreas de especial interés ambiental beneficiadas con opciones de generación de ingresos o incentivos.	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.	2018	2031
Instancia de alto nivel para la formulación de lineamientos generales de uso de la tierra.	Instancia de alto nivel para la formulación de lineamientos generales de uso de la tierra, instalada y en funcionamiento.	Presidencia de la República.	2018	2026
Mecanismos de concertación y diálogo social entre institucionalidad pública en todos los niveles, comunidades y empresas del sector privado.	Mecanismos de concertación y diálogo social entre institucionalidad pública en todos los niveles territoriales, comunidades campesinas y étnicas, otras comunidades y empresas del sector privado, así como espacios formales de interlocución, creados.	Presidencia de la República.	2018	2019

Producto	Indicador	Responsable	Año inicio	Año fin
Instancia de alto nivel para la formulación de lineamientos generales de uso de la tierra.	Acciones en ejecución a partir de documentos con lineamientos generales de uso de la tierra, formulado.	Instancia de Alto Nivel para la formulación de lineamientos generales de uso de la tierra.	2018	2026
Acuerdos para la conservación con las familias que actualmente colindan o están dentro de las áreas de especial interés ambiental.	Acuerdos para la conservación con las familias que actualmente colindan o están dentro de las áreas de especial interés ambiental.	Parques Nacionales Naturales.	2017	2023

Fuente: Gobierno de Colombia (2017, pp. 28-30).

Anexo 3. Subsidios materializados por año, familias beneficiadas, hectáreas correspondientes y recursos desembolsados

Año de materialización del Subsidio	Número de subsidios	Número de familias beneficiadas	Número de hectáreas	Recursos desembolsados en millones de pesos	Porcentaje de familias
2017	62	165	935,20	$ 7388	28,5 %
2018	78	186	1456,74	$ 9799	32,1 %
2019	113	218	1679,25	$ 12 629	37,7 %
2020	9	10	176,16	664	1,7 %
Total general	262	579	4247,35	30 462	100 %

Fuente: PGR (2021a).

Anexo 4. Punto 2. Participación Política

Tabla 1, anexo 1, punto 2. Indicadores y compromisos punto 2, entidad responsable y estado de implementación según informe

Indicador	Nombre	Responsable	Estado II del informe	Estado III del informe
B.E.25	El Gobierno Nacional promoverá un ajuste en el proyecto de reforma para incluir dos representantes (hombre y mujer) del pueblo Rrom en el Consejo Nacional de Planeación.	Departamento Nacional de Planeación.	Cumplido.	Cumplido.
B.E.1	Pueblos Étnicos que participan de manera real y efectiva en la construcción y ajustes normativos, relacionados con las garantías a la participación ciudadana.	Ministerio del Interior.	Cumplido.	Cumplido.
B.E.3	Leyes y normas para la implementación del Acuerdo Final que afectan a los Pueblos Étnicos, consultadas.		Cumplido.	Cumplido.
B.E.4	Pueblos Étnicos que participan de manera real y efectiva en la construcción y ajustes normativos, relacionados con las garantías de los derechos a la libre expresión, protesta, movilización y otras formas de expresión ciudadana y social.		Cumplido.	Cumplido.
B.E.14	Plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia con pertinencia cultural, diseñado e implementado.		Algún nivel de cumplimiento.	Algún nivel de cumplimiento.
B.E.17	Estrategias y programas de formación propia en cultura democrática y derechos humanos con Pueblos y Comunidades Étnicas.		Algún nivel de cumplimiento.	Algún nivel de cumplimiento.
B.E.18	Medidas afirmativas para garantizar la participación de las mujeres negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras, indígenas y rrom.		Algún nivel de cumplimiento.	Algún nivel de cumplimiento.
B.E.20	Pueblos Étnicos y organizaciones indígenas, negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y rrom fortalecidas por medio de rutas concertadas en capacidades y estrategias para hacer parte de los ejercicios de elección de las circunscripciones Transitorias para la PAZ		Algún nivel de cumplimiento.	Algún nivel de cumplimiento.

Indicador	Nombre	Responsable	Estado II del informe	Estado III del informe
B.E.5	Porcentaje de convocatorias de radio comunitarias abiertas específicas para la adjudicación de emisoras para Pueblos Étnicos que han sido diseñadas con criterios diferenciadores acordados conjuntamente y desarrolladas con Pueblos Étnicos.	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.	Solicitud de ajuste.	Algún nivel de cumplimiento.
B.E.6	Número de emisoras comunitarias adjudicadas a Pueblos Étnicos.		Solicitud de ajuste.	Algún nivel de cumplimiento.
B.E.7	Trabajadores y trabajadoras, comunicadores y comunicadoras y operadores y operadoras de los medios comunitarios de los Pueblos Étnicos que reciben capacitación técnica adecuada culturalmente.		Algún nivel de cumplimiento.	Algún nivel de cumplimiento.
B.E.8	Espacios en emisoras que hacen parte de RTVC destinados a la divulgación de los contenidos propios de los Pueblos Étnicos.		Algún nivel de cumplimiento.	Algún nivel de cumplimiento.
B.E.9	Espacios en los canales institucionales y regionales destinados a la divulgación de los contenidos propios de los Pueblos Étnicos.		Solicitud de ajuste.	Algún nivel de cumplimiento
B.E.10	Producciones del servicio de radio comunitaria y de interés público de los Pueblos Étnicos con contenidos orientados a fomentar contenidos de paz con financiación para la producción y la divulgación.		Solicitud de ajuste.	Algún nivel de cumplimiento.
B.E.11	Producciones del servicio de radio comunitaria y de interés público de las mujeres pertenecientes a los Pueblos Étnicos con contenidos orientados a fomentar contenidos de paz con financiación para la producción y la divulgación.		Solicitud de ajuste.	Algún nivel de cumplimiento.
B.E.16	El total del censo electoral rural y urbano en territorio de Pueblos y Comunidades Étnicas cuenta con condiciones para ejercer el derecho al voto.	Registraduría Nacional del Estado Civil.	Algún nivel de cumplimiento.	Algún nivel de cumplimiento.
B.E.19	El total del censo electoral rural y urbano en territorio de Pueblos y Comunidades Étnicas cuenta con condiciones para ejercer el derecho al voto.		Algún nivel de cumplimiento.	Algún nivel de cumplimiento.
B.E.13	Pueblos y Comunidades Étnicas formados en temas de control social y veedurías.	Departamento Administrativo de la Función Pública.	Algún nivel de cumplimiento.	Algún nivel de cumplimiento.
B.E.15	Plan de formación a veedores con pertenencia cultural, diseñado e implementado.		Algún nivel de cumplimiento.	Algún nivel de cumplimiento.

Indicador	Nombre	Responsable	Estado II del informe	Estado III del informe
B.E.21	El Sistema de Planeación, Información y Monitoreo del SISEP incorporará en su análisis las afectaciones de los Pueblos y Comunidades Indígenas, Rrom y Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.	Oficina del Alto Comisionado para la Paz.	Algún nivel de cumplimiento.	Algún nivel de cumplimiento.
B.E.22	La Comisión de Seguimiento y Evaluación del desempeño del SISEP incorporará en sus informes las afectaciones de los Pueblos y Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales, Palenqueras, Indígenas y Rrom.		Algún nivel de cumplimiento.	Algún nivel de cumplimiento.
B.E.24	Los informes públicos que producirá la instancia de Alto Nivel del SISEP incluirán un capítulo que trate de las afectaciones de los Pueblos y Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales, Palenqueras, Indígenas y Rrom. Para la construcción del capítulo se incluirán insumos aportados por estos pueblos y comunidades.		Algún nivel de cumplimiento.	Algún nivel de cumplimiento.
B.E.12	Delegados y delegados del pueblo Rrom participarán en el Consejo Nacional para la Reconciliación y la Convivencia.		Cumplido.	Cumplido.
B.E.23	El Comité de Impulso a las Investigaciones por delitos contra quienes ejercen la política tendrá en cuenta las afectaciones de los Pueblos y Comunidades Indígenas, Rrom y Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.	Fiscalía General de la Nación / OACP.	Solicitud de ajuste.	Algún nivel de cumplimiento.
F.E.5	Proyectos ejecutados por Pueblos Étnicos para la implementación del Acuerdo.	Ministerio del Interior.	Algún nivel de cumplimiento.	Algún nivel de cumplimiento.
F.E.8	Porcentaje de consultas previas de medidas legislativas o administrativas.	Ministerio del Interior.	Algún nivel de cumplimiento.	Algún nivel de cumplimiento.
F.E.6	Plan de trabajo de la Alta Instancia Étnica concertado con CSIVI, que contará con garantía presupuestal anual y oportuna.	Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación.	Algún nivel de cumplimiento.	Algún nivel de cumplimiento.
F.E.1	Convocatorias realizadas a la Instancia Especial de Alto Nivel para los Pueblos Étnicos por el componente de gobierno de la Secretaría Técnica de la CSIVI para el seguimiento de la implementación del enfoque étnico en el PMI.			Algún nivel de cumplimiento.

Anexo 5. Punto 4. Solución al Problema de Drogas Ilícitas. Metas trazadoras, indicadores y fórmulas del Plan Marco de Implementación referente a la solución al problema de drogas ilícitas

Meta trazadora	Indicador	Fórmula del indicador	Responsable	Año inicio	Año fin
A 2018 se cuenta con un decreto de reglamentación del PNIS consultado y concertado con los Pueblos y Comunidades Étnicas para su complementación en los territorios étnicos.	Un decreto de reglamentación del PNIS consultado y concertado con los Pueblos y Comunidades Étnicas.	Un decreto de reglamentación del PNIS consultado y concertado con los Pueblos y Comunidades Étnicas, expedido.	Presidencia de la República / Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos.	2017	2018
A 2020, el 100 % de los elementos de los planes de salvaguarda y planes de vida que guarden relación con los componentes del PISDA y hayan sido identificados de forma participativa con Pueblos y Comunidades Étnicas, que hayan suscrito acuerdos de sustitución voluntaria harán parte integral, se articularán y coordinarán en el marco de la ejecución del PISDA.	Los PISDA que coincidan con territorios étnicos incorporan un enfoque étnico con perspectiva de género, mujer, familia y generación, producto de la consulta o concertación con los respectivos Pueblos Indígenas.	Número de PISDA que coincidan con territorios indígenas que incorporan un enfoque étnico con perspectiva de género, mujer, familia y generación, producto de la consulta o concertación con los respectivos Pueblos Indígenas / Total de PISDA que coincidan con territorios indígenas.	Presidencia de la República / Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos.	2017	2020
	Los PISDA que coincidan con territorios étnicos incorporan un enfoque étnico con perspectiva de género, mujer, familia y generación, producto de la consulta o concertación con los respectivos Pueblos y Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.	Número de PISDA que coincidan con territorios de Pueblos y Comunidades NARP que incorporan un enfoque étnico con perspectiva de género, mujer, familia y generación, producto de la consulta o concertación con los respectivos Pueblos y Comunidades NARP / Total de PISDA que coincidan con territorios de Pueblos y Comunidades NARP.	Presidencia de la República / Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos.	2017	2020
	Número de mujeres de Pueblos y Comunidades Étnicas que hacen parte de la Comisión Municipal de Planeación Participativa y del Consejo Municipal de Seguimiento y Evaluación, en el marco del PNIS.	Número de mujeres de Pueblos y Comunidades Étnicas que hacen parte de la Comisión Municipal de Planeación Participativa y del Consejo Municipal de Seguimiento y Evaluación, en el marco del PNIS.	Presidencia de la República / Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos.	2017	2020

Meta trazadora	Indicador	Fórmula del indicador	Responsable	Año inicio	Año fin
El 100 % de los territorios focalizados para la sustitución de cultivos de uso ilícito que traslapen entre los territorios ancestrales y tradicionales de los Pueblos y Comunidades Étnicas con PNN contarán con planes de sustitución previamente consultados e implementados con los Pueblos y Comunidades Étnicas.	Planes de sustitución previamente consultados e implementados con los Pueblos y Comunidades Étnicas en territorios focalizados para la sustitución de cultivos de uso ilícito que traslapen entre los territorios ancestrales y tradicionales de los Pueblos y Comunidades Étnicas con PNN.	Número de planes de sustitución previamente consultados e implementados con los Pueblos y Comunidades Étnicas en territorios focalizados para la sustitución de cultivos de uso ilícito que traslapen entre los territorios ancestrales y tradicionales de los Pueblos y Comunidades Étnicas con PNN / Total de territorios focalizados para la sustitución de cultivos de uso ilícito que traslapen entre los territorios ancestrales y tradicionales de los Pueblos y Comunidades Étnicas con PNN.	Parques Nacionales Naturales y Presidencia de la República / Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos.	2017	2019
A 2021, todos los territorios de los Pueblos Étnicos estarán libres de MAP-MUSE y saneados en los términos acordados entre las autoridades étnicas territoriales y la institucionalidad nacional con acompañamiento internacional.	El 100 % de los territorios de Pueblos y Comunidades Étnicas se encuentran libres y saneados de MAP-MUSE con atención inmediata en los territorios priorizados en el Capítulo Étnico.	Número de territorios étnicos afectados por MAP-MUSE que se encuentran libres de estos artefactos donde se realizó concertación con los Pueblos y Comunidades Étnicas / Número de territorios de Pueblos y Comunidades Étnicas afectados por MAP-MUSE donde se realizó concertación.	Presidencia de la República/ Dirección para la Acción Integral contra las Minas Antipersonal.	2017	2021
	El 100 % de los territorios de Pueblos y Comunidades Étnicas se encuentran libres y saneados de MAP-MUSE con atención inmediata en los territorios priorizados en el Capítulo Étnico.	Número de territorios étnicos afectados por MAP-MUSE donde se realizó concertación con los Pueblos y Comunidades Étnicas / Número de territorios de Pueblos y Comunidades Étnicas afectados por MAP-MUSE.	Presidencia de la República/ Dirección para la Acción Integral contra las Minas Antipersonal.	2017	2021
	Al 2018, en los territorios de los Pueblos y Comunidades Étnicas priorizados en el punto 6.2.3 del Acuerdo de Paz se habrán surtido los procesos de consulta previa o concertación para hacer efectiva la priorización, de acuerdo con la normatividad y jurisprudencia vigente.	Número de territorios de Comunidades y Pueblos Étnicos priorizados en el punto 6.2.3 del Acuerdo Final donde se realizó concertación o consulta previa, de acuerdo con la normatividad y jurisprudencia vigente, con los Pueblos y Comunidades Étnicas / Número de territorios de Pueblos y Comunidades Étnicas priorizados en el punto 6.2.3 del Acuerdo Final.	Presidencia de la República/ Dirección para la Acción Integral contra las Minas Antipersonal.	2017	2018

Meta trazadora	Indicador	Fórmula del indicador	Responsable	Año inicio	Año fin
A 2018, el Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas, como una instancia de alto nivel, ha sido diseñado e implementado de forma consultada con las instancias de representación reconocidas (Plan de Desarrollo 2010-2014 y anexos; Subcomisión de Salud de la Mesa de Concertación con Pueblos y Organizaciones Indígenas; la Comisión Tercera de Protección Social; ICBF; Mujer, Género y Generación del Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades Negra, Afro, Raizal y Palenquera creada por el Ministerio del Interior, y Mesa Nacional de Diálogo del Pueblo Rrom), para garantizar un enfoque étnico con pertinencia cultural y perspectiva de género, mujer, familia y generación.	Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas, como una instancia de alto nivel, diseñado e implementado de forma consultada con las instancias de representación reconocidas (Plan de Desarrollo 2010-2014 y anexos; Subcomisión de Salud de la Mesa de Concertación con Pueblos y Organizaciones Indígenas; la Comisión Tercera de Protección Social; ICBF; Mujer, Género y Generación del Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades Negra, Afro, Raizal y Palenquera creada por Ministerio del Interior, y Mesa Nacional de Diálogo del Pueblo Rrom), para garantizar un enfoque étnico con pertinencia cultural y perspectiva de género, mujer, familia y generación.	Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas, como una instancia de alto nivel, diseñado e implementado de forma consultada con las instancias de representación reconocidas (Plan de Desarrollo 2010-2014 y anexos; Subcomisión de Salud de la Mesa de Concertación con Pueblos y Organizaciones Indígenas; la Comisión Tercera de Protección Social; ICBF; Mujer, Género y Generación del Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades Negra, Afro, Raizal y Palenquera creada por Ministerio del Interior, y Mesa Nacional de Diálogo del Pueblo Rrom), para garantizar un enfoque étnico con pertinencia cultural y perspectiva de género, mujer, familia y generación.	Ministerio de Justicia y del Derecho y Ministerio de Salud y Protección Social.	2017	2018

Meta trazadora	Indicador	Fórmula del indicador	Responsable	Año inicio	Año fin
A 2031, la Política Nacional de Reducción del Consumo de SPA es consultada e implementada con las instancias de representación reconocidas (Plan de Desarrollo 2010-2014 y anexos; Subcomisión de Salud de la Mesa de Concertación con Pueblos y Organizaciones Indígenas; la Comisión Tercera de Protección Social; ICBF; Mujer, Género y Generación del Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades Negra, Afro, Raizal y Palenquera creada por Ministerio del Interior, y Mesa Nacional de Diálogo del Pueblo Rrom), para garantizar un enfoque étnico con pertinencia cultural y perspectiva de género, mujer, familia y generación.	Política Nacional de Reducción del Consumo de SPA, consultada con las instancias de representación reconocidas (Plan de Desarrollo 2010-2014 y anexos; Subcomisión de Salud de la Mesa de Concertación con Pueblos y Organizaciones Indígenas; la Comisión Tercera de Protección Social; ICBF; Mujer, Género y Generación del Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades Negra, Afro, Raizal y Palenquera creada por Ministerio del Interior, y Mesa Nacional de Diálogo del Pueblo Rrom), para garantizar un enfoque étnico con pertinencia cultural y perspectiva de género, mujer, familia y generación.	Política Nacional de Reducción del Consumo de SPA, consultada con las instancias de representación reconocidas (Plan de Desarrollo 2010-2014 y anexos; Subcomisión de Salud de la Mesa de Concertación con Pueblos y Organizaciones Indígenas; la Comisión Tercera de Protección Social; ICBF; Mujer, Género y Generación del Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades Negra, Afro, Raizal y Palenquera creada por Ministerio del Interior, y Mesa Nacional de Diálogo del Pueblo Rrom), para garantizar un enfoque étnico con pertinencia cultural y perspectiva de género, mujer, familia y generación.	Ministerio de Salud y Protección Social.	2019	2021
	Política Nacional de Reducción del Consumo de SPA, implementada garantizando un enfoque étnico con pertinencia cultural y perspectiva de género, mujer, familia y generación.	Política Nacional de Reducción del Consumo de SPA, garantizando un enfoque étnico con pertinencia cultural y perspectiva de género, mujer, familia y generación, implementada.	Ministerio de Salud y Protección Social.	2022	2031

Meta trazadora	Indicador	Fórmula del indicador	Responsable	Año inicio	Año fin
A 2019, el 100 % de las personas de Pueblos y Comunidades Étnicas que accedan de forma voluntaria al tratamiento penal diferencial para pequeños cultivadores serán beneficiarios de lo dispuesto en la Ley General de Armonización de Justicias. En caso de que la Ley de Tratamiento Penal Diferencial para pequeños cultivadores se sancione antes de la Ley de Armonización de Justicia, los casos que se presenten para acceder a la primera serán atendidos mediante una ruta coordinada entre las autoridades étnicas y ordinarias que tengan jurisdicción allí.	Personas de Pueblos y Comunidades Étnicas que accedan de forma voluntaria al tratamiento penal diferencial para pequeños cultivadores que son beneficiarias de lo dispuesto en la Ley General de Armonización de Justicia.	(Personas de pueblos y comunidades étnicas que accedan de forma voluntaria al tratamiento penal diferencial para pequeños cultivadores beneficiadas de lo dispuesto en la Ley General de Armonización de Justicias / Personas de Pueblos y Comunidades Étnicas que se presentan de forma voluntaria al tratamiento penal diferencial para pequeños cultivadores) * 100.	Presidencia de la República / Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos y Ministerio de Justicia y del Derecho.	2017	2019
	Personas de los Pueblos y Comunidades Étnicas que accedan de forma voluntaria al tratamiento penal diferencial para pequeños cultivadores antes de la expedición de la Ley General de Armonización de Justicia, atendidos mediante una ruta coordinada entre las autoridades étnicas y ordinarias que tengan jurisdicción en el caso.	(Personas de los Pueblos y Comunidades Étnicas que accedan de forma voluntaria al tratamiento penal diferencial para pequeños cultivadores antes de la expedición de la Ley General de Armonización de Justicia, atendidos mediante una ruta coordinada entre las autoridades étnicas y ordinarias que tengan jurisdicción en el caso / Personas de los pueblos y comunidades étnicas que se presentan de forma voluntaria al tratamiento penal diferencial para pequeños cultivadores antes de la expedición de la Ley General de Armonización de Justicia) * 100	Presidencia de la República / Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos y Ministerio de Justicia y del Derecho.	2017	2019
A 2031, el 100 % de las mujeres de Pueblos y Comunidades Étnicas condenadas por delitos de drogas (artículos 375, 376 y 377 incisos 2 y 3, CP) han accedido voluntariamente a los beneficios de la suspensión de la ejecución de la pena.	Mujeres de Pueblos y Comunidades Étnicas condenadas por delitos de drogas (artículos 375, 376 y 377 incisos 2 y 3, CP) que soliciten el beneficio a nombre propio a través de defensor o a través de autoridades étnicas, beneficiadas con la suspensión de la ejecución de la pena.	(Mujeres de Pueblos y Comunidades Étnicas beneficiadas con la suspensión de la ejecución de la pena / Mujeres de Pueblos y Comunidades Étnicas condenadas por delitos de drogas (artículos 375, 376 y 377 incisos 2 y 3, CP) que soliciten el beneficio a nombre propio, a través de defensor o a través de autoridades étnicas) * 100.	Ministerio de Justicia y del Derecho.	2017	2031

Meta trazadora	Indicador	Fórmula del indicador	Responsable	Año inicio	Año fin
A 2021, todos los territorios de los Pueblos Étnicos priorizados en el punto 6.2.3 del Acuerdo Final de Paz estarán libres de MAP-MUSE y saneados conforme a los términos acordados entre autoridades étnicas territoriales y la institucionalidad nacional, con acompañamiento internacional.	Programa de desminado y limpieza de MAP-MUSE para territorios de Pueblos y Comunidades Étnicas priorizados en el punto 6.2.3 del Acuerdo Final de Paz, concertado.	Programa de desminado y limpieza de MAP-MUSE para territorios de pueblos y comunidades étnicas priorizados en el punto 6.2.3 del Acuerdo Final de Paz, concertado.	Presidencia de la República/ Dirección para la Acción Integral contra las Minas Antipersonal.	2017	2021
	Porcentaje de territorios de Pueblos y Comunidades Étnicas priorizadas en el punto 6.2.3 del Acuerdo Final de Paz, libres de MAP-MUSE y saneados en los términos acordados.	Número de territorios de los Pueblos y Comunidades Étnicas priorizados en el punto 6.2.3 del Acuerdo Final libres de MAP-MUSE y saneados / Número de territorios afectados y priorizados en el punto 6.2.3 del Acuerdo.	Presidencia de la República / Dirección para la Acción Integral contra las Minas Antipersonal.	2017	2021

Fuente: Gobierno de Colombia (2017, pp. 189-194).

Anexo 6. Cuestionarios allegados a la CPEC después de conocer su primer informe de junio de 2020 (no fue resuelto para los informes siguientes)

Cuestionario sobre implementación de los indicadores y metas en la "Solución al problema de drogas ilícitas" del Acuerdo Final de Paz en el *Primer informe de avances implementación Capítulo Étnico del Plan Marco de Implementación*, de julio de 2020, presentado por el Gobierno Duque.

Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE), octubre de 2020.

El documento presenta información sobre 16 indicadores a cargo de las siguientes entidades: Oficina del Alto Comisionado para la Paz (5 indicadores), Agencia de Renovación del Territorio - Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (5 indicadores), Ministerio de Salud y Protección Social (3 indicadores) y Ministerio de Justicia y del Derecho (3 indicadores).

Al respecto, por favor:

A la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, la Agencia de Renovación del Territorio - Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Justicia y del Derecho:

1. Sírvase informar, ¿cuál ha sido la interlocución y consulta de primer orden con la IEANPE en la implementación e impulso de los indicadores del PMI a cargo de su entidad? Adjunte actas y evidencias que indiquen algún nivel de relacionamiento con la IEANPE, instancia especial que crea el Acuerdo para el seguimiento, impulso y monitoreo a la implementación del Acuerdo Final, y en particular de los indicadores del PMI a su cargo.
2. Si no ha existido, por favor, informe cuál ha sido la orientación institucional para la falta de relacionamiento con la IEANPE y cómo se garantiza el enfoque étnico en la implementación de los indicadores. Detalle indicador por indicador a su cargo.
3. ¿Qué entidad o instancia verifica la información de cumplimiento de los indicadores del PMI a su cargo y que fue reportada en julio de 2020? ¿Cómo se garantiza que corresponda explícitamente al cumplimiento del PMI étnico?

A la Oficina del Alto Comisionado para la Paz:

1. ¿Cómo se explican los supuestos avances en cinco indicadores que hacen referencia a la liberación y saneamiento de MAP-MUSE en los territorios priorizados por el Capítulo Étnico y el PMI, si reglón seguido el mismo informe dice que no se ha podido llevar a cabo por las condiciones de seguridad?
2. Sírvase adjuntar actas y evidencias donde se estipulen cómo y dónde fue el proceso de concertación y consulta previa con los pueblos y sus instancias representativas, tanto a nivel territorial como regional y con la IEANPE para el diseño de las estrategias y del programa para el desminado y limpieza de MAP y MUSE, con la incorporación del enfoque étnico.
3. Detalle cuáles son y cómo fue el proceso de desminado humanitario y cómo se incorporó el enfoque étnico y fue la participación de los Pueblos Étnicos en relación con la información reportada: "15 de los territorios étnicos finalizaron las acciones de desminado humanitario. 12 territorios indígenas

declarados como libres de sospecha de MAP/MUSE y 3 territorios indígenas declarados libres de reporte de sospecha de MAP/MUSE" (CPEC, 2020a, p. 131) que se presenta en el informe como cifras de cumplimiento.

4. ¿Cómo soporta los supuestos avances en los cinco indicadores del PMI que hacen referencia al saneamiento y declaración libre de MAP-MUSE del 100 % de los territorios étnicos? ¿Por qué, en casos como los del Puerto Concordia (Meta) o Mapiripán (Meta), la información "socializada con la autoridad municipal" (CPEC, 2020a, p. 135) se presenta como un avance de concertación con los Pueblos Étnicos, cuando la autoridad municipal no es la instancia representativa de los Pueblos Étnicos para tal efecto?

5. Adjunte el "bosquejo del Programa de desminado y limpieza de MAP y MUSE para territorios de Pueblos y Comunidades Étnicas" (CPEC, 2020a), que dice haber construido para el pueblo Awá del Putumayo. ¿Un bosquejo se puede considerar como el cumplimiento del indicador? Adjunte, por favor, actas de concertación con el pueblo Awá del Putumayo y sus consideraciones al respecto.

6. Detalle el avance en el cumplimiento de la meta trazadora año por año del PMI: "Al 2021 todos los territorios de los pueblos étnicos priorizados en el punto 6.2.3. del Acuerdo Final de Paz estarán libres de MAP y MUSE y saneados conforme a los términos acordados entre autoridades étnicas territoriales y la institucionalidad nacional con acompañamiento internacional" (CPEC, 2020a).

7. Detalle el avance de la meta trazadora año por año del PMI: A 2021 todos los territorios de los Pueblos Étnicos estarán libres de MAP-MUSE y saneados en los términos acordados entre las autoridades étnicas territoriales y la institucionalidad nacional con acompañamiento internacional.

A la Agencia de Renovación del Territorio - Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos:

1. En relación con el PNIS, la información es contradictoria y no permite un análisis detallado. En principio se habla de "95 territorios étnicos con concertación (87 resguardos indígenas y 8 consejos comunitarios)" (p. 131); luego, presenta una tabla con información de 71 resguardos y 21 consejos comunitarios (p. 138), para finalmente reportar como parte del PNIS a 2 resguardos indígenas en Cauca y 4 consejos comunitarios en Nariño. (pp. 141-142). Al respecto, sírvase aclarar esas inconsistencias y responder cómo se explican en el marco de un informe institucional de esta naturaleza. Ante las inconsistencias, ¿quién hace revisión de forma y de fondo a esta información presentada?

2. Además de las seis comunidades donde se concentra la información presentada (2 resguardos indígenas en Cauca y 4 consejos comunitarios en Nariño) de las más de 99 mil familias del PNIS, ¿cuántas de ellas son de Pueblos Étnicos y dónde están localizadas? ¿Cómo se ha garantizado la incorporación del enfoque étnico con familias en el PNIS que no se encuentran en los seis territorios étnicos donde se concentra la información?

3. En relación con las seis comunidades donde se concentra la información presentada (2 resguardos indígenas en Cauca y 4 consejos comunitarios en Nariño), sírvase adjuntar actas y evidencias del proceso de concertación y consulta con estas seis comunidades y cómo se garantizó la incorporación del Capítulo Étnico y los indicadores étnicos del PMI al respecto.

4. En relación con las seis comunidades donde se concentra la información presentada, ¿cuál ha sido el nivel de cumplimiento en la integralidad del PNIS?, ¿cuál es el estado actual de los pagos acorda-

dos, el nivel de asistencia técnica, la garantía para cultivos y actividades alternativos, los proyectos productivos con Pueblos Étnicos y el fortalecimiento de las economías locales y los demás planes y programas acordados con los Pueblos Étnicos que hacen parte del PNIS?

5. Luego de la erradicación de las 3644 hectáreas que reporta el informe como erradicadas en territorios de étnicos, ¿cuál ha sido el tratamiento alternativo integral para garantizar sostenibilidad en el programa? ¿Quién está haciendo el seguimiento a lo pactado y cómo se incluye el enfoque diferencial étnico en ese seguimiento? ¿Cómo se ha garantizado que no exista resiembra y afectación a los territorios colectivos?

6. Explique en detalle cómo se está incluyendo el enfoque étnico en los PISDA y cómo están participando los Pueblos Étnicos en esa incorporación? ¿Qué es eso de etiqueta especial PISDA en los PDET y dónde se definió ese mecanismo? ¿Cómo se garantizará que las iniciativas de los Pueblos Étnicos en los PISDA serán priorizadas?

7. Detalle el cumplimiento de la meta trazadora del PMI: "A 2020, el 100 % de los elementos de los planes de salvaguarda y planes de vida que guarden relación con los componentes del PISDA y hayan sido identificados de forma participativa con Pueblos y Comunidades Étnicas, que hayan suscrito acuerdos de sustitución voluntaria, harán parte integral, se articularán y coordinarán en el marco de la ejecución del PISDA" (CPEC, 202a).

8. Especifique cómo se lleva o se llevó a cabo la incorporación de los planes de salvaguarda, planes de vida de Pueblos Indígenas y de los planes de etnodesarrollo del pueblo Negro, Raizal, Afrocolombiano y Palenquero en los PISDA, y cómo fue la participación de las autoridades étnico-territoriales en esa incorporación. Detalle con actas, fechas y territorios específicos.

9. Ante la ausencia y vulneración de la consulta previa, ¿cómo se ha incorporado el enfoque diferencial de las Comunidades y Pueblos Rrom, Negros, Afrocolombianos, Raizales y Palenqueros en el PNIS y en el cumplimiento de la meta trazadora del PMI, que reza: "A 2018 se cuenta con un decreto de reglamentación del PNIS consultado y concertado con los Pueblos y Comunidades Étnicas para su implementación en los territorios étnicos" (CPEC, 2020a)?

10. Sírvase informar el cumplimiento de la meta: "El 100 % de los territorios focalizados para la sustitución de cultivos de uso ilícito que traslapen entre los territorios ancestrales y tradicionales de los Pueblos y Comunidades Étnicas con PNN contarán con planes de sustitución previamente consultados e implementados con los Pueblos y Comunidades Étnicas. Al respecto, hay que señalar que tanto la meta como el indicador hacen referencia a territorios focalizados para la sustitución, no necesariamente solo para los actuales territorios PNIS.

11. Por favor, adjuntar información y mapa de cultivos de uso ilícito en PNN actualizado para identificar y validar si no se traslapan con territorios ancestrales y tradicionales de los Pueblos y Comunidades Étnicas.

12. Detalle si la participación de cuatro mujeres indígenas y dos afros (CPEC, 2020a, p. 143) en los seis territorios de Cauca y Nariño corresponde al cumplimiento del indicador "Número de mujeres de Pueblos y Comunidades Étnicas que hacen parte de la Comisión Municipal de Planeación Participativa y del Consejo Municipal de Seguimiento y Evaluación, en el marco del PNIS" (CPEC, 2020a).

Si es así, por favor corregir y no presentarlo como un "17 % de participación femenina étnica en los Consejos Municipales de Planeación Municipal -CMPM del PNIS" (CPEC, 2020a, p. 143.), dado que el indicador es claro en evidenciar número y no porcentajes.

13. La Defensoría del Pueblo ha alertado sobre los conflictos territoriales derivados de la implementación del PNIS con comunidades campesinas y los pueblos y territorios étnicos. Por favor, detalle los conflictos identificados por su dependencia, el carácter de estos y cómo se están atendiendo. Adjunte actas e información detallada al respecto.

14. El Consejo Permanente de Dirección del PNIS, como una Instancia de la Dirección General del PNIS, incluye la participación de la IEANPE (Decreto 362 de 2018). Por favor, adjunte actas, carácter y relacionamiento de la IEANPE con el Consejo Permanente de Dirección del PNIS para el cumplimiento de lo acordado. De no existir relacionamiento, explique el porqué de la omisión. Adjunte las actas del Consejo Permanente de Dirección del PNIS y de la Dirección General del PNIS donde se hayan formulado definiciones sobre la implementación del enfoque étnico en el PNIS y que atiendan a los criterios orientadores del PMI y del Capítulo Étnico al respecto.

Al Ministerio de Salud y Protección Social:

1. Detalle el cumplimiento de la meta trazadora año por año: "A 2018 el Programa Nacional de Intervención Integral frente al consumo de drogas ilícitas, como una instancia de alto nivel, ha sido diseñado e implementado de forma consultada con las instancias de representación reconocidas (Plan de Desarrollo 2010-2014 y anexos; Subcomisión de Salud de la Mesa de Concertación con Pueblos y Organizaciones Indígenas; Comisión Tercera de Protección Social; ICBF; Mujer, Género y Generación del Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades Negra, Afro, Raizal y Palenquera creada por el Ministerio del Interior, y Mesa Nacional de Diálogo del Pueblo Rrom), para garantizar un enfoque étnico con pertinencia cultural y perspectiva de género, mujer, familia y generación" (CPEC, 2020a).

2. Detalle la participación de la IEANPE, las instancias de consulta previa de los Pueblos Étnicos y otras instancias representativas consideradas en el Capítulo Étnico en el Acuerdo Final de Paz en el Programa Nacional de Intervención Integral frente al consumo de drogas ilícitas. ¿Cómo se ha incorporado el enfoque con pertinencia cultural y perspectiva de género, mujer, familia y generación de este programa? Adjunte actas y evidencia al respecto.

3. ¿Cuáles son los desarrollos concretos con el pueblo Negro del Programa Nacional de Intervención Integral frente al consumo de drogas ilícitas con enfoque diferencial étnico? ¿Cuáles son los desarrollos concretos con los Pueblos Indígenas? Por favor, adjuntar actas y evidencia al respecto.

4. ¿Cuál es el interés de presentar información como la de las "Formaciones para la atención de personas con problemas y trastornos mentales y por consumo de sustancias psicoactivas" (CPEC, 2020a, pp. 147-148), que no tiene articulación clara con la política integral del punto 4 del Acuerdo de Paz ni con los indicadores del PMI étnicos en la materia?

Al Ministerio de Justicia y del Derecho:

1. Ante el incumplimiento de la implementación de la Ley de Tratamiento Diferencial, ¿cuáles son las vías alternativas y propuestas para el cumplimiento de la meta trazadora del PMI, que textualmente estipula: "A 2019 el 100 % de las personas de Pueblos y Comunidades Étnicas que accedan de forma

voluntaria al tratamiento penal diferencial para pequeños cultivadores serán beneficiarios de lo dispuesto en la Ley General de Armonización de Justicias? En caso de que la Ley de Tratamiento Penal Diferencial para pequeños cultivadores se sancione antes de la Ley de Armonización de Justicia, los casos que se presenten para acceder a la primera serán atendidos mediante una ruta coordinada entre las autoridades étnicas y ordinarias que tengan jurisdicción en el caso" (CPEC, 2020a).

2. Detalle el avance de cumplimiento año por año de la meta trazadora del PMI: "A 2031, el 100 % de las mujeres de Pueblos y Comunidades Étnicas, condenadas por delitos de drogas (artículos 375, 376 y 377 incisos 2 y 3 Código Penal), han accedido voluntariamente a los beneficios de la suspensión de la ejecución de la pena" (CPEC, 2020a).

3. Detalle el avance de cumplimiento de la meta trazadora año por año del PMI: "A 2031 la Política Nacional de Reducción del Consumo de SPA, es consultada e implementada con las instancias de representación reconocidas (Plan de Desarrollo 2010-2014 y anexos; Subcomisión de Salud de la Mesa de Concertación con Pueblos y Organizaciones Indígenas; la Comisión Tercera de Protección Social; ICBF; Mujer, Género y Generación del Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades Negra, Afro, Raizal y Palenquera creada por Ministerio del Interior; y Mesa Nacional de Diálogo del Pueblo Rrom), para garantizar un enfoque étnico con pertinencia cultural y perspectiva de género, mujer, familia y generación" (CPEC, 2020a).

Anexo 7. Informe del estado actual del desminado en los territorios priorizados en el Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz de 2016

1. Pueblo Emberá en Puerto Libertador (Córdoba): el estatus actual del territorio con pertenencia étnica es "por intervenir", dada la ausencia de condiciones de seguridad del municipio donde se encuentra ubicado, lo que imposibilita adelantar concertaciones con la comunidad.
2. Pueblo Emberá en Ituango (Antioquia): el municipio de Ituango actualmente no cuenta con condiciones de seguridad, por lo cual está por priorizar; de esta forma, el estatus actual de los resguardos es "por intervenir".
3. Pueblo Jiw en San José del Guaviare (Guaviare): el municipio de San José del Guaviare está por priorizar, el cual no ha sido asignado debido a que no cuenta con condiciones de seguridad. Una vez se realice la asignación del territorio en mención para intervenir a través de operaciones de desminado humanitario podrá ser concertado; por tanto, el estatus de los resguardos es "por intervenir".
4. Pueblo Nukak en San José del Guaviare (Guaviare): el municipio no cuenta con condiciones de seguridad para adelantar acciones de desminado humanitario; por tanto, no es posible adelantar procesos de concertación. Una vez cuente con condiciones y se realice la asignación del territorio en mención para intervenir a través de operaciones de desminado, se adelantarán las concertaciones correspondientes.
5. Pueblo Jiw en Mapiripán (Meta): en marzo de 2017 fue asignado el municipio de Mapiripán (Meta) para adelantar tareas de desminado humanitario, incluyendo los resguardos indígenas del pueblo Jiw parcialmente a Barranco Colorado, Laguna Araguato y Barranco Ceiba y Macuare, información que fue socializada con la autoridad municipal. Sin embargo, a la fecha no se ha podido finalizar la etapa de estudio no técnico debido a la ausencia de condiciones de seguridad.
6. Pueblo Jiw en Puerto Concordia (Meta): en junio de 2017 fue asignado el municipio de Puerto Concordia (Meta) para adelantar tareas de desminado humanitario, incluyendo los resguardos indígenas (Naexil Put y La Sal, Luna Roja), información que fue socializada con la autoridad municipal. No obstante, la operación fue suspendida a finales de 2019, al no contarse con condiciones de seguridad.
7. Pueblo Awá (Nariño): en 2017 se adelantó la concertación con el pueblo Awá de Nariño, en el marco de la Mesa del Pueblo Awá realizada en Mocoa (Putumayo) en de marzo.
8. Consejo Comunitario Unión del Río Chagüí en Tumaco (Nariño); los Consejos Comunitarios Unión Río Chagüi y Alto Mira y Frontera, ubicados en el municipio de Tumaco, no cuentan con condiciones de seguridad para la operación de desminado humanitario, por lo cual no se han adelantado las acciones de concertación.
9. Consejo La Alsacia, municipio de Buenos Aires (Cauca): en mayo de 2018 se realizó reunión con representantes del Consejo La Alsacia del municipio de Buenos Aires (Cauca), donde se socializa que el municipio será intervenido por la Organización de Desminado Humanitario The Halo Trust, alcanzando esta única concertación para el año 2018 (CPEC, 2020b, p. 182).

Referencias

Agencia de Renovación Territorial (ART). (2021). *Avance en la implementación del componente étnico de los PDET. Informe ejecutivo a 30 de agosto de 2021.*

Asamblea Nacional Constituyente, Comisión Segunda. (1991, 8 de marzo). Propuesta de Reforma Constitucional n.º 83 de 1991 radicada ante la Secretaría General por el constituyente taita Lorenzo Muelas Hurtado del pueblo Misak. https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll28/id/373/rec/1

Benavides, A. (2019, 3 de agosto). *Casi 47 % de cultivos ilícitos está en Parques Naturales y resguardos indígenas*. Asuntos Legales. https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/casi-47-de-cultivos-ilicitos-esta-en-parques-naturales-y-resguardos-indigenas-2892764

Caracol Radio. (2021, 25 de febrero). *Ascamcat: "hay poca voluntad del Gobierno para sustitución de cultivos"*. https://caracol.com.co/radio/2021/02/25/nacional/1614243287_123636.html

Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz. (2017). *Caracterización comunidad FARC-EP. Resultados generales* [Presentación de Power Point]. Universidad Nacional de Colombia. http://pensamiento.unal.edu.co/fileadmin/recursos/focos/piensa-paz/docs/presentacion_censo_farc.pdf

Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO). (2020). *Una perspectiva territorial de la implementación sin reconocimiento y garantías del enfoque étnico* [Documento de trabajo sin publicar].

Comisión Colombiana de Juristas. (2020, 26 de noviembre). *Casos de violencia sexual en el marco del conflicto armado tienen el 97 % de impunidad y las víctimas siguen sin acceso a reparación y servicios de salud globales e integrales*. https://www.coljuristas.org/sala_de_prensa/articulo.php?id=417,%202020

Comisión de la Verdad (CEV). (2020, 11 de marzo). *Mujeres del pueblo Nukak exigen que las violencias sexuales que padecen casi a diario se detengan*. https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/mujeres-del-pueblo-nukak- exigen-que-las-violencias-sexuales-que-padecen-casi-a-diario-se-detengan

Comisión Étnica para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales. (2016). Salvaguardas de GMFG. Sin publicar.

Comisión Étnica para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales. (2019). *Primer informe de cumplimiento del Capítulo Étnico en el marco de la implementación del Acuerdo Final de Paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP. https://www.onic.org.co/images/pdf/1er_informe_cumplimiento_cap_etnico_paz.pdf*

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2021). *Observaciones y recomendaciones de la visita de trabajo de la CIDH a Colombia realizada del 8 al 10 de junio de 2021*. https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ObservacionesVisita_CIDH_Colombia_SPA.pdf

Congreso de Colombia. (2011, 9 de diciembre). Decreto Ley 4633: por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los Pueblos y Comunidades Indígenas. *DO*: 48 278. https://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/registroEspecialArchivos/Decreto4633-2011-ley-de-victimas.pdf

Congreso de Colombia. (2011, 9 de diciembre). Decreto Ley 4634: por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o Gitano. DO: 48 278. https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentos_biblioteca/DECRETO%204634%20Rrom.pdf

Congreso de Colombia. (2011, 9 de diciembre). Decreto Ley 4635 de 2011: por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. DO: 48 278. https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentos_biblioteca/DECRETO%204635%20NEGROS-AFROS-RAIZALES-PALENQUEROS.pdf

Congreso de Colombia (2016, 7 de julio). 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 para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. *DO:* 49 927. https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/ACTO%20LEGISLATIVO%2001%20DEL%207%20DE%20JULIO%20DE%202016.pdf

Congreso de Colombia (2017, 11 de mayo). Acto Legislativo 02 de 2017: por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final para la Terminación DEL Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. *DO*: 50 230. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81573

Congreso de Colombia (2018, 9 de julio). Ley 1909 de 2018: por medio de la cual se adoptan el estatuto de la oposición política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes. *DO:* 50 649. https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201909%20DEL%209%20DE%20JULIO%20DE%202018.pdf

Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (CPEC). (2020a). *Primer informe de avances implementación Capítulo Étnico del Plan Marco de Implementación.* Gobierno de Colombia. https://www.portalparalapaz.gov.co/loader.php?lServicio=Tools2&lTipo=descargas&lFuncion=descargar&idFile=356

Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (CPEC). (2020b). *Segundo informe de avances implementación Capítulo Étnico del Plan Marco de Implementación.* Gobierno de Colombia.

Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (CPEC). (2021). *Avances en la implementación de los 97 indicadores del Capítulo Étnico del Plan Marco de Implementación.* Gobierno de Colombia. https://portalparalapaz.gov.co/loader.php?lServicio=Tools2&lTipo=descargas&lFuncion=descargar&idFile=725

Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales (CPDH). (2021). *Insumo diagnóstico para la construcción del Capítulo Étnico del Plan Nacional de Acción en DD. HH. Aproximación a los derechos humanos de los grupos étnicos desde la perspectiva de los derechos colectivos.*

Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano (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.* https://convergenciacnoa.org/balance-de-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz/

Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). (2019). CONPES 3958. *Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito 3958*. Departamento Nacional de Planeación. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3958.pdf

Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). (2021). CONPES 4031. *Política nacional de atención y reparación integral a las víctimas*. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4031.pdf

Consejo Permanente de Dirección del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito. (2018, 15 de agosto). *Carta pública dirigida al presidente Iván Duque*. Palabras al Margen. http://palabrasalmargen.com/edicion-135/carta-publica-dirigida-al-presidente-ivan-duque/

Constitución Política de Colombia. (1991, 20 de julio). *Gaceta Constitucional* n.º 116. http://bit.ly/2NA2BRg.

Contagio Radio. (2017, 27 de julio). Mujeres afro se sienten excluidas de la instancia de género de la CSIVI. https://archivo.contagioradio.com/mujeres-afro-se-sienten-excluidas-de-la-instancia-de-alto-nivel-de-genero-de-la-csivi.html

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*. https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/993248/Cuarto+Informe+de+seguimiento+a+los+recursos+del+Posconflicto+-+CD+Posconflicto+Final+-+2107.pdf/c791245b-0461-4571-8ce6-9042102e7100?t=1631291853206

Contraloría General de la República. (2021). *Quinto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones*. https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/993248/Quinto+informe+de+seguimiento+politicas+posconflicto.+Final.pdf/e0236d03-4983-3c7c-2b47-0dae0ce9178f?t=1631291813811

Coordinación Étnica Nacional de Paz (CENPAZ). (2020). *¡Las mujeres pariremos la paz! Balance de seguimiento a la implementación del enfoque transversal étnico, de género, mujer, familia y generación del Acuerdo Final de Paz de la Habana*. https://www.conpicolombia.com/2021/04/las-mujeres-pariremos-la-paz-balance-de.html

Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión. (2009, 26 de enero). Auto 004. [M. P. Manuel José Cepeda Espinosa]. https://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/AUTOS%202009/111.%20Auto%20del%2026-01-2009.%20Auto%20004.%20Indigenas.pdf

Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión. (2009, 26 de enero). Auto 005. [M. P. Manuel José Cepeda Espinosa]. https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/Gactv/Normatividad/auto_005_de_2009.pdf

Corte Constitucional. (2011, 3 de marzo). Sentencia T-129 de 2011. [MP. Jorge Iván Palacio Palacio]. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/t-129-11.htm

Corte Constitucional. (2014). Sentencia T-576 de 2014. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/t-576-14.htm

Corte Constitucional. (2017, 20 de abril). Sentencia C-224 de 2017. [M. P. Alberto Rojas Ríos]. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-224-17.htm

Corte Constitucional. (2017, 17 de mayo). Sentencia C-332 de 2017. [M. P. Antonio José Lizarazo Ocampo]. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-332-17.htm

Corte Constitucional. (2017, 18 de octubre). Sentencia C-644 de 2017. [M. P. Diana Fajardo Rivera]. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-644-17.htm

Corte Constitucional. (2018, 12 de julio). Sentencia C-073 de 2018. [M. P. Cristina Pardo Schlesinger]. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-073-18.htm

Corte Constitucional, Sala Especial de Seguimiento. (2019, 27 de junio). Sentencia T-025 de 2004. Auto 351. [M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado]. https://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/AUTOS%202018/Auto%20351%20del%2027%20de%20junio%20de%202019%20.pdf

Corte Constitucional. (2019, 18 de julio). Auto 387 de 2019. [M. P. Alberto Rojas Ríos]. https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/autos/2019/A387-19.htm Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2012, 27 de junio). Caso pueblo indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp.pdf

Defensoría del Pueblo. (2017, 8 de mayo). Defensor denuncia inconsistencias en el proceso de consulta con los pueblos indígenas en el mecanismo del *fast track*. https://www.defensoria.gov.co/es/nube/comunicados/6345/Defensor-denuncia-inconsistencias-en-el-proceso-de-consulta-con-los-pueblos-ind%C3%ADgenas-en-el-mecanismo-del-Fast-Track-Reuni%C3%B3n-ind%C3%ADgenas-Fast-Track-concertaci%C3%B3n-pueblos-consulta-prev

Defensoría del Pueblo. (2019). *XXVI Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*. https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/XXVI-Informe-del-Defensor-del-Pueblo-al-Congreso.pdf

Defensoría del Pueblo. (s. f.). *Informe defensorial. El posacuerdo en los territorios étnicos. Balance del cumplimiento del Capitulo Étnico en el Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Posacuerdo-los-territorios-etnicos.pdf

El País. (2020, 26 de noviembre). Director de Medicina Legal en Putumayo fue destituido por abuso sexual de dos menores. https://www.elpais.com.co/judicial/director-de-medicina-legal-en-putumayo-fue-destituido-por-abuso-sexual-de-dos-menores.html

El Tiempo. (2020, 25 de junio). El desafortunado trino de María Fernanda Cabal. https://ww.eltiempo.com/politica/partidos-politicos/maria-fernanda-hizo-un- desafortunado-trino-sobre-el-caso-de-la-nina-indegena-que-habria-sido-abusada-510988

El Tiempo. (2021a, 25 de marzo). En el Congreso, campesinos de la Amazonia piden frenar Artemisa. https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/en-el-congreso-campesinos-de-la-amazonia-piden-frenar-artemisa-576156

El Tiempo. (2021b, 26 de agosto). Presidencia pidió a la Corte anular fallo que revivió curules de paz. https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/presidencia-pidio-a-la-corte-anular-fallo-que-revivio-curules-de-paz-594567

Gobierno de Colombia. (2017). *Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932_Anexo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementaci%C3%B3n%20(PMI).pdf

González, L. (2020a, 9 de junio). *Líderes indígenas asesinados*. Indepaz. http://www.indepaz.org.co/lideres-indigenas-asesinados/

González, L. (2020b, 13 de agosto). *Líderes afrodescendientes asesinados*. Indepaz. http://www.indepaz.org.co/lideres-afrodescendientes-asesinados/

Grupo Género en la Paz (GPAZ). (2019). *La paz avanza con las mujeres: Observaciones sobre la incorporación del enfoque de género en el Acuerdo de Paz*. https://co.boell.org/sites/default/files/2020-05/gpaz_informe_2019%20%281%29.pdf

Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz). (2020, 15 de julio). *Informe Especial: Registro de líderes y de personas defensoras de DDHH asesinadas desde el Acuerdo de Paz*. Cumbre Agraria Campesina y Popular, Marcha Patriótica. http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/07/Informe-Especial-Asesinato-lideres-sociales-Nov2016-Jul2020-Indepaz.pdf Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz (IEGPAZ). (2017, 18 de diciembre). Comunicado conjunto n.º 21. http://www.equidadmujer.gov.co/prensa/2017/Documents/171219-Comunicado-21-CSIVI-genero.pdf

Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz (IEGPAZ). (2017, 18 de diciembre). Comunicado conjunto n.º 21. http://www.equidadmujer.gov.co/prensa/2017/Documents/171219-Comunicado-21-CSIVI-genero.pdf

Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz (IEGPAZ). (2019). *Enfoque de género y paz territorial. Balance a tres años de la firma del Acuerdo de Paz*. 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

Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz (IEGPAZ). (2021). *Enfoque de género y paz territorial. Balance a cuatro años de la firma del Acuerdo de Paz*. https://www.instanciagenero.org/wp-content/uploads/2021/06/INFORME-INSTANCIA-DIGITAL-2020.pdf

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). (2020, 13 de abril). Resolución 388: por el cual se establecen las especificaciones técnicas para los productos de información generados por los procesos de información y actualización catastral con enfoque multipropósito. https://igac.gov.co/sites/igac.gov.co/files/normograma/resolucion_388_de_2020.pdf

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). (2021). *Informe de gestión 2020. Comunidades negras*. Gobierno de Colombia. https://www.igac.gov.co/sites/igac.gov.co/files/informe_gestion_2020_-_comunidades_negras_vf.pdf

Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. (2017). *Informe especial sobre el estado efectivo de la implementación del enfoque transversal étnico del Acuerdo Final de Paz de Colombia*. https://kroc.nd.edu/assets/257593/informe_kroc.pdf

Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. (2020). *Tres años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia: hacia la transformación territorial. Informe 4*. http://peaceaccords.nd.edu/wp-content/uploads/2020/06/Cuarto-Informe-Final-with-Annex-Link.pdf

Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. (2021). *Reconocimiento y garantías para la participación de los pueblos étnicos en la construcción de paz*. Kroc Institute. https://peaceaccords.nd.edu/wp-content/uploads/2021/01/200122-Final-Ethnic-Report-Spanish.pdf.

Mesa de Conversaciones. (2018). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Presidencia de la República, Oficina del Alto Comisionado para la Paz. https://www.jep. gov.co/Documents/Acuerdo%20Final/Acuerdo%20Final.pdf

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2017, 28 de mayo). Decreto 893 de 2017: por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET. *DO*: 50 247. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0893_2017.html.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2019). *Informe de rendición de cuentas. Construcción de paz*. Gobierno de Colombia. https://www.minagricultura.gov.co/planeacion-control-gestion/Gestin/INFORMES_RENDICION_DE_CUENTAS/Informe_Rendici%C3%B3n_de_Cuentas_Construcci%C3%B3n_de_Paz_2019.pdf

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2020, 7 de octubre). *Gobierno Nacional reglamentó el nuevo Subsidio Integral de Acceso a Tierras (SIAT)*. https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/Gobierno-Nacional-reglament%C3%B3-el-nuevo-Subsidio-Integral-de-Acceso-a-Tierras-(SIAT).aspx

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2020). *Informe de rendición de cuentas de paz*. https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/10/Informe_DAFP_2020_Construccion_de_Paz-MinAmbiente.pdf

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC). (2020). *Segundo informe de avances en el Capítulo Étnico del Plan Marco de Implementación*. https://mintic.gov.co/portal/715/articles-172569_primer_informe_avance_semestre_2.pdf

Ministerio del Interior. (2017, 26 de mayo). Decreto Ley 885 de 2017: por medio del cual se modifica la Ley 434 de 1998 y se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia. *DO*: 50 245. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81854

Ministerio del Interior. (2020, 27 de marzo). Circular Externa CIR2020-29-DMI-1000. http://www.regiones.gov.co/Inicio/assets/files/261_MININTERIOR.pdf

Ministerio del Interior. (2020, 9 de agosto). Decreto 1097 de 2020: por el cual se crea la Comisión Nacional de Mujeres Indígenas en desarrollo del artículo 13 del Decreto 1397 de 1996. https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/decreto_1097_de_2020.pdf

Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. (2020, 26 de junio). *Informe del secretario general*. https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n2015185.pdf

Naranja, S. (2020). El enfoque étnico: radiografía de un propósito pospuesto. *Cuadernos de la Implementación, 17*. CEPDIPO. https://cepdipo.org/portfolio/cuadernos-de-la-implementacion-17-el-enfoque-etnico-radiografia-de-un-proposito-pospuesto/.

Noticias Caracol. (2021, 20 de abril). *Asesinan a gobernadora indígena Sandra Liliana Peña, tras obligarla a salir de su casa* [archivo de video]. https://www.youtube.com/watch?v=MKFVDiwzkBU

Noticias Caracol. (2020, 21 de julio). *Un menor muerto deja choque por cultivos ilícitos en Putumayo* [archivo de video]. https://www.youtube.com/watch?v=Cc6Ud21Wrs4

Noticias Uno Colombia. (2021, 2 de abril). *Lideresa wayuú asesinada había dicho que estaba amenazada* [archivo de video]. https://www.youtube.com/watch?v=No8-WKuN5m8

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2014). *Convenio 169 de la OIT sobre los Pueblos Indígenas y Tribales*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/~americas/~ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf

Presidencia de la República de Colombia. (2017, 29 de mayo). Decreto 902 de 2017: por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras. DO: 50 248. http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20902%20DEL%2029%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf

Presidencia de la República de Colombia. (2018, 18 de julio). Ley 1922 de 2018: por medio del cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz. DO: 50 658. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1922_2018.html

Presidencia de la República de Colombia. (2020, 6 de octubre). Decreto 1330 de 2020: por el cual se adiciona el Título 22 a la parte 14 del libro 2 del Decreto 1071 de 2015, decreto único reglamentario del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural, relacionado con el subsidio integral de acceso a tierras. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=143006

Procuraduría General de la Nación. (2020a). *Informe Seguimiento a la Implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz. ¡Con el Capítulo Étnico, todas y todos tenemos que ver!*

Procuraduría General de la Nación. (2020b). *Segundo Informe al Congreso sobre el estado de avance de implementación del Acuerdo de Paz*. https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Segundo%20Informe%20al%20Congreso%20Paz%20-%20Procuradur%C3%ADa%20General%20de%20la%20Naci%C3%B3n.pdf

Procuraduría General de la Nación. (2021a). *Informe sobre el estado de avance de la implementación de las estrategias de acceso a tierras y uso del suelo rural contempladas en el Acuerdo de Paz*. https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Informe%20sobre%20Acceso%20y%20Uso%20de%20la%20Tierra%20Def%2007_01_2021.pdf

Procuraduría General de la Nación. (2021b). *Tercer informe al Congreso sobre la implementación del Acuerdo de Paz*. https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Tercer%20informe%20Acuerdo%20de%20Paz%202021%20.pdf

Restrepo, O. [Omar_Comunes]. (2020, 11 de junio). El gobierno incumple el decreto reglamentario del PNIS 362 del 2018, al no dinamizar las instancias nacionales como la Junta de Direccionamiento Estratégico, ni el Consejo Permanente de Dirección del PNIS donde tienen asiento firmantes de la paz y organizaciones campesinas [tuit]. https://twitter.com/Omar_Comunes/status/1271165430783246337?s=20

Revista Semana. (2020, 29 de junio). *Soldados habrían violado a una niña indígena nukak makú en Guaviare* [archivo de video]. https://www.youtube.com/watch?v=UCMOJpHQG0Y

Revista Semana. (2020, 9 de julio). Nuevo escándalo de abuso sexual por parte de militares en Putumayo [archivo de video]. https://www.youtube.com/watch?v=EOVkRZzpSQs

Revista Semana. (2020, 31 de julio). *Niñas indígenas, víctimas de mercado sexual en Putumayo* [archivo de video]. https://www.youtube.com/watch?v=epbTLOyXHxw

Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación (STCIV). (2019). *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). CINEP; CERAC. 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 Internacional de Verificación (STCIV). (2020). *Primer informe de verificación de la implementación del enfoque étnico en el Acuerdo Final de Paz en Colombia*. CINEP; CERAC. https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/844-primer-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-enfoque-etnico-en-el-acuerdo-final-de-paz-en-colombia.html

Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación (STCIV). (2021a). *Segundo informe de verificación de la implementación del enfoque étnico en el Acuerdo Final de Paz en Colombia*. CINEP; CERAC. https://www.cinep.org.co/Home2/images/2021Noticias/2do%20informe%20e%CC%81tnico%20CINEP%20CERAC.pdf

Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación (STCIV). (2021b). *Octavo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia*. CINEP; CERAC. https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/864-octavo-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-acuerdo-final-de-paz-en-colombia.html

Telesurtv.net. (2021, 18 de marzo). *Otra lideresa indígena se suma a la lista de asesinados en Colombia, suman 34 en 2021*. https://www.telesurtv.net/news/colombia-violencia-muerte-indigena-20210318-0016.html

Transparencia por Colombia. (2021, 26 de marzo). Concepto técnico de Transparencia por Colombia para la elaboración del proyecto de fallo Proyecto de Ley Estatutaria número 234 de 2020 Senado-409 de 2020 Cámara, por la cual se expide el Código Electoral colombiano y se dictan otras disposiciones. https://transparenciacolombia.org.co/2021/03/04/concepto-tecnico-proyecto-de-ley-estatutaria-numero-234-de-2020-senado-409-de-2020-camara/

Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas (UBPD). (2019). *Informe de gestión y rendición de cuentas*. https://www.ubpdbusquedadesaparecidos.co/wp-content/uploads/2020/01/Informe-de-gesti%C3%B3n-y-rendici%C3%B3n-de-cuentas-2019_compressed.pdf

Bibliografía consultada

Amnistía Internacional. (2020, 9 de enero). *Las mujeres afrocolombianas que arriesgan su vida por defender sus comunidades*. https://www.amnesty.org/es/latest/news/2020/01/afro-colombian-women-risking-lives-defend-communities/

Cárdenas, J. (2017). *De la consulta previa a la objeción cultural de los pueblos indígenas* [tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia]. https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/62432/JulianaACardenasPaez.2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Comisión Étnica para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales. (2017, 9 de julio).

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2020). *Seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en sus informes de país o temáticos, informe anual 2020*. https://www.oas.org/es/cidh/informes/IA.asp?Year=2020

Comunidad de Juristas Akubadaura. (2020). *Informe sobre violencias de género contra mujeres, niñas y adolescentes indígenas de Colombia*. https://akubadaura.org/wp-content/uploads/2020/12/INFORME-VIOLENCIA-SEXUAL-AKUBADAURA-FOKUS.pdf

Congreso de Colombia. (1991, 4 de marzo). Ley 21 de 1991: por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la OIT, Ginebra 1989. *DO*: 39 720. https://www.defensoria.gov.co/public/Normograma%202013_html/Normas/Ley_21_1991.pdf

ONU Mujeres. (10 de enero de 2018). *Desde mi perspectiva: Las mujeres afrodescendientes de Colombia se levantan en busca de justicia*. https://www.unwomen.org/es/news/stories/2018/1/from-where-i-stand-charo-minas-rojas

Presidencia de la República de Colombia. (2016, 22 de diciembre). Decreto 2096 de 2016: por el cual se modifica la estructura de la Agencia de Renovación del Territorio - ART, y se dictan otras disposiciones. *DO*: 50 095. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=78754

Presidencia de la República de Colombia. (2017, 29 de mayo). Decreto Ley 895 de 2017: por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política. http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20895%20DEL%2029%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) & Peace Research Institute Oslo (PRIO). (2020). *Luces y sombras de la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia. Actitudes y percepciones en los territorios PDET*. https://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/library/crisis_prevention_and_recovery/luces-y-sombras-de-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz-en-colom.html

Tucker, D. (2020, 11 de enero). Mujeres afrocolombianas arriesgan la vida por defender sus comunidades. *Newsweek*. https://newsweekespanol.com/2020/01/mujeres-afrocolombianas-defienden-comunidades/

Wola. (2019, 8 de marzo de). *Informe: el fracaso del gobierno colombiano en proteger a mujeres Afrodescendientes defensoras de derechos humanos*. https://www.wola.org/es/2019/03/informe-el-fracaso-del-gobierno-colombiano-en-proteger-mujeres-afrodescendientes-defensoras-de-derechos-humanos/

IEANPE

Instancia Especial de Alto Nivel de los Pueblos Étnicos de Colombia

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