



INFORME DEFENSORIAL

El Posacuerdo en los Territorios Étnicos



**Defensoría
del Pueblo**
COLOMBIA

INFORME DEFENSORIAL

El Posacuerdo en los Territorios Étnicos



**Balance del Cumplimiento del Capítulo Étnico en el
Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto y la
Construcción de una Paz Estable y Duradera.**

Carlos Alfonso Negret Mosquera

Defensor del Pueblo

Jorge Enrique Calero Chacón

Vicedefensor del Pueblo

Juan Manuel Quiñones Pinzón

Secretario General

Alfredo Vargas Abad

Director Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos

Jaime Alberto Escruceria de la Espriella

Defensor Delegado para los Grupos Étnicos

Manuel Bernardo Pinilla Zuleta

Alejandro Jaramillo Hennesy

Profesionales de la Delegada para los Grupos Étnicos encargados de la elaboración del Informe

Profesionales que apoyaron la elaboración del informe desde otras Defensorías delegadas:

Ledys Lora

Profesional Delegada para Asuntos Agrarios y de Tierras

Laura Barona

Profesional Delegada para la Prevención de Riesgos y Sistema de Alertas Tempranas

Informe Defensorial

El Posacuerdo en los Territorios Étnicos

Balance del Cumplimiento del Capítulo Étnico en el Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Contenido	5
Presentación	8
 Capítulo 1	 17
Población, Derechos Especiales y Territorio	17
1.1 Pueblos indígenas	18
1.2 Pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros	20
1.3 Rom o gitanos	22
1.4 Entidades territoriales con predominio étnico	24
1.4.1 Entidades territoriales con predominio afrodescendiente	24
1.4.2 Entidades territoriales con predominio indígena	25
1.5 Derechos de los grupos étnicos	25
1.5.1 Derecho al territorio	26
1.5.2 Derecho a la participación y consulta	28

Capítulo 2	33
Conflicto armado y afectaciones diferenciales	33
Capítulo 3	37
El posacuerdo en los territorios étnicos	37
3.1 La Reforma Rural Integral (RRI) y los grupos étnicos.	37
3.1.1 Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)	40
3.1.2 Acceso a tierras	45
3.2 La Política de Sustitución Voluntaria de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)	50
3.3 Reincorporación de excombatientes étnicos	58
3.4 Protección y garantías de seguridad	64
3.5 Las víctimas, el SIVJRNR.	72
3.5.1 Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)	74
3.5.2 Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No repetición	76
3.6 La Participación Política	83
3.7 Consulta Previa	85
3.8 Plan Marco de Implementación	88
Capítulo 4	90
La reconfiguración del conflicto en los territorios étnicos	90
Acápite. Caso nukak makú	94
5. Recomendaciones a las entidades del gobierno nacional y local	99
5.1 Recomendaciones Capítulo Étnico y emergencia humanitaria en el marco de la COVID-19	99
Anexos	108
Referencias	114

- ACONC** (Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca)
- ARN** (Agencia para la Reincorporación y la Normalización)
- ART** (Agencia de Renovación del Territorio)
- CDDHHPI** (Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas Decreto 1396 de 1996)
- CSIVI** (Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final)
- DAES** (Direcciones de Asuntos Étnicos)
- ETCR** (Espacios Transitorios de Capacitación y Reincorporación)
- FARC-EP** (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo)
- FIP** (Fundación Ideas para la Paz)
- IEANPE** (Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos)
- JEI** (Jurisdicción Especial Indígena)
- JEP** (Jurisdicción Especial para la Paz)
- NARP** (Negros, Afrodescendientes, Raizales y Palenqueros).
- MPC** (Mesa Permanente de Concertación Decreto 1396 de 1996).
- ONIC** (Organización Nacional Indígena de Colombia)
- OIA** (Organización Indígena de Antioquia)
- ONU** (Organización de las Naciones Unidas)
- PATR** (Planes de Acción para la Transformación Regional)
- PNIS** (Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito)
- PDET** (Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial)
- PMI** (Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final)
- PND** (Plan Nacional de Desarrollo).
- RRI** (Reforma Rural Integral)
- SIVJRNR** (Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición)
- UARIV** (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas)
- UNP** (Unidad Nacional de Protección)
- UNODC** (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, siglas en inglés)

Presentación Informe Defensorial

El Posacuerdo en los Territorios Étnicos:

Balance del Cumplimiento del Capítulo Étnico en el Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Por más de tres años los pueblos étnicos de Colombia exigieron su participación en el Proceso de Paz entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – FARC-EP-. Solicitaban que se incluyera el enfoque étnico y territorial en los diferentes puntos de la agenda del Acuerdo, a fin de no vulnerar los derechos consagrados en la Constitución de 1991.

Es así como el capítulo étnico (6.1), del Acuerdo recoge los principios y garantías de no regresividad de los derechos étnicos, la observancia del derecho a la consulta previa, la restitución de los derechos territoriales, el desminado humanitario, el reconocimiento de la guardia indígena y cimarrona, el respeto a la jurisdicción especial indígena, la participación en los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y en el Programa Nacional de Intervención Integral de Sustitución (PNIS). Igualmente, la configuración de una instancia especial de alto nivel con los pueblos étnicos para el seguimiento e implementación.

Con este capítulo, el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC-EP, hacen un reconocimiento a los pueblos étnicos como sujetos de las máximas garantías para el ejercicio pleno de sus derechos humanos y colectivos, en el marco de sus propias aspiraciones, intereses y cosmovisiones¹.

A cuatro años de la suscripción del acuerdo, y como parte de su labor misional de velar por los derechos humanos de los grupos étnicos del país, la Defensoría del Pueblo tomó la iniciativa de elaborar un informe defensorial para hacer un balance del cumplimiento del capítulo étnico (6.1) del Acuerdo de Paz, que tenga en cuenta si la implementación ha garantizado los derechos de los grupos étnicos y ha contribuido a salvaguardar su integridad étnica y cultural.

Es importante resaltar que las labores de edición y publicación del presente informe, se llevaron a cabo durante la emergencia decretada a raíz de la pandemia por COVID – 19, la cual afecta de forma diferenciada a los pueblos indígenas, afrocolombianos, raizales, palenqueros y Rom.

En ese sentido, puede afirmarse que esta emergencia sanitaria plantea nuevos desafíos para la implementación del capítulo étnico del Acuerdo de Paz, por ejemplo, garantizar los recursos para la materialización de instrumentos como los PDET, el fortalecimiento los procesos de reincorporación, así como la implementación de los Planes de Salvaguarda y Planes Específicos. Con el presente informe, la Defensoría del Pueblo busca fortalecer su trabajo de acompañamiento y seguimiento en la implementación del Acuerdo de Paz, velando por la protección de los derechos de los grupos étnicos como sujetos colectivos y promoviendo su reconocimiento cada vez más activo en la construcción de una paz estable y duradera.



CARLOS ALFONSO NEGRET MOSQUERA
Defensor del Pueblo

¹ 2016, Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, pp. 180.

El Posacuerdo en los Territorios Étnicos:

Balance del Cumplimiento del Capítulo Étnico en el Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Presentación

Por más de tres años, los pueblos étnicos de Colombia exigieron su participación en el Proceso de Paz. Frente a esta demanda, el principal desafío fue incluir un enfoque étnico y territorial en los diferentes puntos de la agenda a fin de no vulnerar los derechos ya consagrados en la Constitución.

Así, tras hacer una revisión transversal al Acuerdo Final —con especial énfasis en el punto 6—, se puede hablar de una conquista favorable de los pueblos étnicos. Por un lado, el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC-EP, hacen un reconocimiento a estos pueblos a los que se les 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. (Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, 2016, p.180)

Que el Gobierno Nacional y las FARC-EP reconocen que los pueblos étnicos han contribuido a la construcción de una paz sostenible y duradera, al progreso, al desarrollo económico y social del país, y que han sufrido condiciones históricas de injusticia, producto del colonialismo, la esclavización, la exclusión y el haber sido desposeídos de sus tierras, territorios y recursos; que además han sido afectados gravemente por el conflicto armado interno y se deben propiciar las máximas garantías para el ejercicio pleno de sus derechos humanos y colectivos en el marco de sus propias aspiraciones, intereses y cosmovisiones. (Capítulo Étnico, Acuerdo Final de Paz, 2016)

Por otro lado, se logró incorporar el Capítulo Étnico especial (6.2) en el que están contenidos los principios y garantías de no regresividad de los derechos étnicos, de la observancia del derecho a la consulta previa, de restitución de los derechos territoriales, además del desminado humanitario, el reconocimiento de la Guardia Indígena y Guardia Cimarrona, el respeto a la Jurisdicción Especial Indígena, la participación activa en la implementación de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial y en el Programa Nacional de Intervención Integral de Sustitución (PNIS), y la configuración de una instancia especial de alto nivel con los pueblos étnicos para el seguimiento en la implementación.

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. (Capítulo Étnico, Acuerdo Final de Paz, 2016)

Sin embargo, incluir el Capítulo Étnico en el Acuerdo no fue una tarea que se haya logrado sola o por iniciativa del Gobierno y las FARC-EP. Detrás de

ese logro está el trabajo de muchas organizaciones indígenas y afrocolombianas que buscaron que sus propuestas estuvieran incluidas en el Acuerdo. Desde el 2013 diversas organizaciones afro se unieron y crearon el Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano (CONPA) para hablar del tema de paz y buscar la manera de influir en la negociación que se venía desarrollando en La Habana. Finalmente, en marzo del 2016 con la Organización Nacional Indígena (ONIC) y el Gobierno Mayor crearon la «Comisión étnica», gracias al trabajo de la misma, en el Acuerdo Final quedó plasmado el «Capítulo Étnico».

A más de tres años y medio de la suscripción del Acuerdo, y como parte de su labor misional de velar por los derechos humanos de los grupos étnicos del país, la Defensoría del Pueblo tomó la iniciativa de elaborar un informe defensorial para hacer un balance del cumplimiento del Capítulo Étnico (6.1) del Acuerdo de Paz que tenga en cuenta si la implementación ha garantizado los derechos de los grupos étnicos y salvaguardado su integridad étnica y cultural.

Con el presente informe, la Defensoría del Pueblo espera contribuir a un mejor avance en la implementación de los acuerdos, a la protección de los derechos de los grupos étnicos como sujetos colectivos y a su reconocimiento cada vez más activo en la construcción de la paz estable y duradera.

Este informe parte de las siguientes preguntas:

- ¿De qué manera la perspectiva étnica quedó incluida en el Acuerdo?
- ¿Cuál es el estado actual de la implementación de los Acuerdos y la respuesta institucional en materia de reparación, garantías de seguridad, participación, sustitución de cultivos ilícitos, desarrollo territorial (PDET) y Jurisdicción Especial para la Paz?
- ¿Ha tenido la implementación de los Acuerdos un enfoque de no regresividad de los derechos de los grupos étnicos y de salvaguarda física y cultural?

A partir de allí, se hace un seguimiento a los siguientes aspectos del Acuerdo que hacen parte del Capítulo Étnico:

- Reforma Rural Integral, los PDET y el Fondo de Tierras.
- La participación política.
- Política de drogas, Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS).
- Reincorporación de excombatientes étnicos.
- Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición.
- Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final (PMI).

Para la realización del presente informe se recopiló información sobre la situación de los DD. HH. y el DIH en los territorios étnicos y la implementación del Acuerdo en el periodo comprendido entre diciembre de 2016 y marzo de 2020. Para ello se recurrió a fuentes primarias a partir del trabajo de los Defensores del Pueblo regionales con autoridades y comunidades étnicas en territorio, así como conversaciones y entrevistas con líderes pertenecientes a la Comisión Étnica. Se articuló con las distintas delegadas de la Defensoría del Pueblo para intercambiar y analizar información relevante. Se revisó con especial énfasis la información sobre desplazamientos y alertas tempranas sobre presencia de grupos armados en territorios étnicos. Se revisaron los informes presentados al Congreso en el año 2019 por la Comisión de Seguimiento a la implementación de los Decretos Leyes 4633 y 4635 de 2011. Se revisó el informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia presentado por el Defensor del Pueblo al Congreso de la República en el año 2018. Igualmente se incorporó como antecedente la investigación sobre grupos étnicos y posacuerdo realizada por la delegada para grupos étnicos en el año 2018.

Finalmente, para contrastar la información de la Defensoría del Pueblo, se utilizaron páginas y documentos oficiales, informes de organismos y organizaciones que hacen seguimiento a los acuerdos de paz como el Instituto Kroc, la Fundación Ideas para la Paz (FIP), el Congreso de la República, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC Colombia, siglas en inglés), la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) y sentencias y autos de la Corte Constitucional. Igualmente, se consultó información oficial suministrada por las entidades de Gobierno sobre el estado de avance de diferentes puntos de la implementación del

Acuerdo, esta última fue solicitada de manera oficial y en mesas técnicas con entidades como la Agencia para la Renovación del Territorio (ART), la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), La Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP/OEA), la Agencia Nacional de Tierras (ANT), la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), la Comisión de la Verdad y el Observatorio de Cultivos y Cultivadores Declarados Ilícitos (OCCDI). Igualmente, se obtuvieron insumos en la audiencia de seguimiento al Capítulo Étnico realizada por la Procuraduría General de la Nación con la participación de líderes étnicos e instituciones del Gobierno Nacional encargadas de la implementación.

El informe está integrado por cuatro capítulos, un acápite, las conclusiones y unas recomendaciones en perspectiva de derechos.

El primer capítulo incluye un contexto general sobre la diversidad étnica del país, los pueblos indígenas, afrodescendientes, raizales, palenqueros y rom. Estos últimos, si bien no tuvieron el mismo protagonismo que indígenas y afrodescendientes en la fase de las negociaciones en La Habana, fueron sujeto de consulta de las diferentes iniciativas legislativas que surtieron el trámite por la vía rápida para la implementación del Acuerdo. Los acuerdos protocolizados en el marco de la consulta son vinculantes para el Gobierno en la fase de implementación.

El segundo capítulo presenta una caracterización del conflicto armado en los territorios étnicos, las afectaciones diferenciales descritas especialmente por la Corte Constitucional y el riesgo de extinción física y cultural que se cierne sobre los pueblos indígenas en Colombia como consecuencia de dicho conflicto.

El tercer capítulo hace un balance del avance del Capítulo Étnico, centrando su atención en la implementación y la salvaguarda de los derechos de los grupos étnicos, desde la Reforma Rural Integral (RRI) hasta el Plan Marco de Implementación (PMI). En este caso, para cada punto tratado se realizó una caracterización general, se indicó lo establecido en el Acuerdo y se presentó el estado actual del cumplimiento, las observaciones y recomendaciones.

El cuarto capítulo hace un breve análisis sobre la reconfiguración del conflicto en los territorios étnicos y los efectos de esta violencia en la garantía de sus derechos como sujeto colectivo. Se plantea una relación entre la falta de implementación de los acuerdos y la configuración de nuevas violencias que afectan a los territorios étnicos y quebrantan permanentemente su compromiso de un tránsito hacia la paz.

Le sigue un acápite dedicado al pueblo Nukak en el departamento del Guaviare, que es mencionado en el Acuerdo de manera específica, debido a su grave situación humanitaria a causa el conflicto armado y el desplazamiento en su territorio. Los Nukak, como parte de un territorio priorizado para la implementación del Acuerdo de Paz, son un desafío para el Estado que debe salvaguardar sus derechos y hacerlos partícipes de la construcción de la paz territorial.

Finalmente, se presentan unas conclusiones orientadas a fortalecer el trabajo defensorial en relación con el seguimiento al cumplimiento del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz.

Por último, es necesario llamar la atención sobre el hecho de que las labores de edición y publicación del presente informe se llevan a cabo durante una emergencia mundial a raíz de la pandemia por COVID–19, la cual afecta a la humanidad en su conjunto, de la misma manera que ocurre con el conflicto armado: afecta a los pueblos indígenas, afrocolombianos, raizales, palenqueros y rom de manera diferenciada. Lo anterior dado que, en medio de esta coyuntura, no solamente se ven agudizadas las problemáticas estructurales históricas mencionadas por la Corte Constitucional en sus Autos 004 y 005 de 2009 en relación con los derechos a la salud, la alimentación, el territorio y la educación; sino también porque en situaciones de emergencia económica, social o humanitaria, se pueden ver vulnerados derechos fundamentales como la participación, la autonomía y la integridad étnica y cultural.

En ese sentido, puede afirmarse que la emergencia por COVID–19 agudiza las complejas problemáticas que enfrentan los grupos étnicos. Entre ellas

vale la pena resaltar los retos que esta representa para la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz. Si bien es cierto que dicha implementación no puede detenerse, la presente coyuntura plantea nuevos desafíos a la hora de garantizar los recursos para la materialización de instrumentos como los PDET, el fortalecimiento los procesos de reincorporación, así como la implementación de los Planes de Salvaguarda y Planes Específicos. Componentes como la salud propia e intercultural, el fortalecimiento de las instituciones prestadoras de servicios de salud en los territorios, el fortalecimiento institucional de las comunidades, sus instituciones de gobierno, sus economías propias, sus planes de desarrollo y planes de vida y sus mecanismos de participación son fundamentales para velar por la protección de la diversidad étnica y cultural y, de esta forma, garantizar la vida de los grupos étnicos en la crisis actual.

En este sentido, el informe contiene en la parte final del acápite algunas recomendaciones orientadas a la prevención y protección de los grupos étnicos frente a la emergencia que vive el mundo por la COVID-19, todas ellas relacionadas con la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz.

Capítulo 1

Población, Derechos Especiales y Territorio

La Constitución Política de 1991 reconoce a nuestro país como étnico y culturalmente diverso. Al reconocerse dicha realidad como componente de la nación y como valor de la nacionalidad colombiana, se entiende que todos los colombianos, sin discriminación alguna, son diversos socioculturalmente. Por su parte, algunos pueblos genéricamente denominados indígenas como los Misak, Nasa, Wayúu, así como las minorías étnicas rom y raizales, son diversos étnicamente, lo cual, obviamente, compromete también la diversidad cultural. La diversidad étnica da cuenta de la pluralidad de configuraciones sociales concretas que presentan rasgos culturales, instituciones sociales, concepciones de mundo, formas y organizaciones políticas distintivas entre sí (Zambrano, 2002).

La diversidad étnica de Colombia está referida a los grupos étnicos: indígenas, afrodescendientes y gitanos. Acorde con el Censo General del año 2018, la población indígena de Colombia es de 1 905 617, lo que representa un incremento del 36,8 % frente al del año 2005, lo cual no se explica únicamente por incremento de tasa de fecundidad, sino por cobertura e

incremento del autorreconocimiento (Dane, 2019). Según las cifras del censo (2005), alrededor del 14 % de la población tiene una adscripción étnica definida: 3,4 % indígenas (1 392 623), 10,6 % afrodescendientes (4 311 757) y 0,01 % gitanos (4.858).¹ Estas cifras deben verse en perspectiva porque en los censos anteriores los resultados son radicalmente distintos, como lo muestra la siguiente tabla:

Censos de Población XX yXXI

Año	Total	Indígenas	%	Afrocolombianos	%	ROM	%
1905	4.355.477						
1912	5.072.604	344.198	6,8	322.499	6,4		
1218	5.855.077	158.428	2,7				
1928	7.851.110						
1938	8.701.816	100.428	1,2				
1951	11.548.172	157.791	1,4				
1964	17.484.508	119.180	0,7				
1973	20.666.920	383.629	1,9				
1085	30.062.200	237.759	0,8				
1993	33.109.840	532.233	1,6	502.343	1,5		
2005	41.468.384	1.392.623	3,4*	4.311.757	10,6*	4.858	0,01*
2018	48.258.494	1.905.617	4,4	4671160	9,34		

Tabla (1) Fuente: Uribe, Margarita op, cit y DANE, Censo General 2005

*Porcentajes calculados sobre la población que dio información de la pertenencia étnica.

1.1 Pueblos indígenas

En el caso de los pueblos indígenas, se estima que un poco más del 60 % (65) etnias se encuentran en la región de la Orinoquía y la Amazonía, 19 % (22) en los Andes, 5,5 % (6) en el Chocó biogeográfico, igual porcentaje en la costa Atlántica, el 3,7 % (4) en la Sierra Nevada de Santa Marta y el resto (4,5 %) en 3 serranías y dos regiones más, una de ellas sin determinar (Dane, 2005).

En términos de número de personas indígenas la situación es distinta. En la costa Atlántica y en los Andes está prácticamente el 80 % de los indígenas, que son las regiones donde se encuentran los pueblos de mayor tamaño,

1. De acuerdo con el último Censo de Población, existen 115 pueblos indígenas en Colombia. Estos subieron un punto (de 3,4 % a 4,4 %) del total de población colombiana.

aunque ninguno supera los 300 mil, que en comparación con etnias de otros países no son muy grandes.

En la primera región, los Zenú (233 052) y los Wayúu (270 413) representan el 95 % del total indígena regional. En cambio, en los Andes (incluidos valles interandinos) los Nasa (186 178) y los Pasto (129 801) son los de mayor tamaño representando ambos el 59 % del total indígena regional. La población de estos cuatro pueblos ascendería a un poco más del 61 % del total indígena nacional.

En cambio, en la Amazonía y en la Orinoquía el tamaño de los grupos étnicos es en promedio mucho menor. Los de mayor tamaño en la primera no llegan a las 5 mil personas (los Kurripaco, con 4340; los Cubeo, con 3926; los Cocama, con 2204; los Desano, con 2179 y los Coreguaje, con 1707); y en la Orinoquía solo sobresale un grupo por su tamaño: los Sikuaní con 19 791, seguido de lejos por los Sáliba con 3035. En cuanto a la región del Pacífico, predominan los Embera. La sumatoria de las diferentes denominaciones asciende a 104 680, cifra que podría ser mayor si se sumara a los Eperara Siapidara.

Treinta (30) grupos tienen menos de 500 miembros, de los cuales ocho (8) tienen menos de cien (100), once (11) entre ciento uno y trescientos, y otros once (11) entre trescientos (300) y quinientos (500). Con excepción de los Dujó todos se encuentran en las regiones de la Amazonía y la Orinoquía. A la inversa, solo cinco (5) pueblos superan las 50 mil personas, sin sobrepasar los 300 mil en ningún caso.

Las formas de construcción y afirmación étnica son otro factor que subyace en todos estos datos. Los grupos que desde los años 70 y 80 del siglo XX (algunos un poco antes) emprendieron el camino de la reetnización son claramente los de mayor dinamismo sociodemográfico, como es el caso de los Zenú, los Pasto, los Pijao, los Mokaná, entre otros. Otras formas de diferenciación étnica, como la escisión de unos grupos de otros más grandes, no se traducen en un incremento de la población, aunque sí en el número de etnias o pueblos.

Finalmente, si se intentara clasificar a los grupos indígenas en un conti-

num de mayor a menor grado de preservación cultural, podemos ubicar en un extremo a grupos en aislamiento voluntario y en otro a aquellos que desde el punto de vista cultural no registran mayores diferencias respecto a la sociedad no indígena, excepto el autoreconocimiento y la participación en estructuras étnicas de organización, pasando por pueblos de contacto reciente que aún no asimilan el impacto del mismo, pueblos que siendo de contacto menos reciente de alguna manera ya asimilaron el cambio y aquellos otros que conservan acervos culturales importantes como el idioma, relaciones de parentesco, tradiciones pese a estar en contextos de alta y mediana interacción intercultural.

Los grupos más pequeños, con más alto riesgo de desaparición física y cultural, tienden a ubicarse en el segmento de los más altamente preservados. Geográficamente, están en la región de la Orinoquía y la Amazonía, mientras que los más grandes son los que tienen mayor capacidad de recrear las diferencias culturales en contextos interculturales y, a su vez, son también los que registran menos distancia respecto a la cultura mayoritaria.

1.2 Pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros

Según Viáfara (citado por PNUD, 2011), la población afrocolombiana se encuentra concentrada en doce regiones: Pacífico Nariñense, Pacífico Buenaventura-Valle, Pacífico Chocoana, Pacífico Caucaño y Patía, San Andrés y Providencia, Urabá Chochó-Antioquia-Córdoba, Caribe, Norte del Cauca-Sur del Valle, Bajo Cauca Antioquia-Córdoba-Sucre, Caldense y norte del Valle, otros municipios, capitales de departamento y grandes ciudades. Los procesos internos de diferenciación cultural y étnica dentro del universo afro aún son muy generales. De momento, se aceptan cuatro sectores: comunidades negras (en el Pacífico y fuera de este), raizales de San Andrés y Providencia, palenqueros, y afrodescendientes.

Los raizales y los palenqueros son grupos culturalmente diferenciados gracias a sus costumbres e idioma. Los primeros se ubican en varios archipié-

lagos del Caribe, su población asciende a 31 463 y poseen un idioma local originado en el inglés denominado creole. Los segundos corresponden a grupos cimarrones que tempranamente se resistieron a la esclavitud y huyeron a zonas alejadas para inventarse una manera de vivir. Muchos fueron liquidados o abandonados con el paso del tiempo. Hoy sobrevive el de San Basilio (7 604): su idioma tiene elementos del portugués, castellano y lenguas bantúes. Históricamente adoptaron una forma de organización encabezada por un gran líder y han conservado un estilo de vida que les otorga la distintividad necesaria para ser considerados un grupo étnico específico. Los demás afrodescendientes constituyen una gama de expresiones organizativas, políticas y personales, usualmente localizados en centros urbanos y cabeceras municipales, a los que no se les reconoce ningún estatus comunitario y por lo mismo no son claramente titulares de derechos colectivos, aunque sí de derechos al reconocimiento, la no discriminación y la igualdad.

La Ley 70 de 1993 introdujo una diferenciación entre los negros de la cuenca del Pacífico con los demás segmentos que no son rurales en su totalidad, ni se encuentran en las mismas condiciones geográficas y legales en cuanto a la disponibilidad de la tierra. Los de la cuenca tienen una tradición rural, con prácticas de caza, pesca y horticultura itinerante; con patrón de poblamiento disperso a través de comunidades ribereñas organizadas en consejos comunitarios sujetos a la misma estructura y hasta al mismo calendario de elección de su junta directiva. Los demás, con otros patrones de vida, están localizados en la costa Atlántica, en las islas de San Andrés y Providencia, valles interandinos, áreas urbanas e incluso regiones de la Amazonía y la Orinoquía a las que han venido llegando desde hace pocas décadas.

A pesar de ello, la figura de consejo comunitario se ha venido extendiendo como la forma organizativa de los grupos afrodescendientes, aun en aquellas regiones que no son susceptibles de titulación colectiva, abarcando diferentes formas de organización que no coinciden morfológicamente con lo que se espera sea una comunidad negra, particularmente en el tema de la relación campo-poblado:

Comunidad Negra. Es el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una histo-

ria y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, que revelan y conservan conciencia de identidad que las distinguen de otros grupos étnicos. (Art. 2, parágrafo 5, Ley 70 de 1993)

Este sesgo territorial ha limitado las posibilidades para que comunidades negras ubicadas en otros contextos puedan obtener títulos colectivos. No es una casualidad que de las casi seis (6) millones de hectáreas constituidas en tierras de comunidades negras, más del 90 % correspondan a títulos ubicados en la cuenca del Pacífico, el resto en el Caribe y un título en los valles interandinos.

1.3 Rom o gitanos

Según el último censo del Dane, son 4858 los gitanos que viven en Colombia que se agrupan en 11 Kumpainas, aunque para el Proceso Organizativo del Pueblo Rom (Prorom) la cifra ya superó los ocho mil.

Alrededor del 85 % de los Rom se concentran en cuatro departamentos: Atlántico (40,65 %), Bolívar (8,75 %), Valle del Cauca (14,76 %) y Bogotá (10,77 %), aunque es probable que esta participación haya cambiado en los últimos años a raíz de la acostumbrada movilidad y efectos del conflicto armado.

Los gitanos son un pueblo proveniente del norte de la India, y su origen se ha establecido entre las tribus Luri y Dom. Sobre la migración de los Rom a Colombia se precisa que emigraron por Panamá, de Panamá cruzaron por el río Atrato y se entablaron en Antioquia (...), la sabana de Bogotá, en las costas de diferentes partes (L. Gómez, entrevista, en Gamboa et al., 2002). Gamboa habla de la presencia de gitanos a principios del siglo XX en la ciudad de Bogotá, población que aumentó considerablemente con la llegada de gitanos huyendo de Europa en la Segunda Guerra Mundial. Esta vez, la ruta de ingreso al país fue el Puerto de Barranquilla y la frontera con Venezuela. (Gamboa et al., 2002).

Los gitanos, siempre dispersos, forman grupos de tamaño variable, que son unidades de coresidencia, o cocirculación. Estas unidades son designadas como Kumpania (compañía). Para el caso de Colom-

bia estas unidades se asientan en un barrio, o se dispersan por familias entre las viviendas de los demás habitantes. Las principales Kumpánias en nuestro país se localizan en ciudades como Cúcuta, Girón, Bogotá, Cartagena, Cali, Itagüí, Pasto y Barranquilla. También hay algunos núcleos cerca de Bogotá en Fusagasugá, Funza, Zipaquirá. (Gamboa et al., 2005)

En Colombia, el pueblo gitano es jurídicamente considerado un grupo tribal en tanto no es originario de estas tierras, pero posee rasgos e instituciones sociales y culturales total o parcialmente conservadas que lo hacen merecedor de protección y tratos diferenciados por parte del Estado.

Por primera vez, sus formas de organización fueron reconocidas y se inició un proceso político y social a partir de sus unidades básicas (Kumpanias) que ha permitido construir instancias como la Comisión Nacional de Diálogo del Pueblo ROM en la que se expresan sus diferentes segmentos. En la misma década de los 90 se comenzaron a construir organizaciones sociales de carácter nacional para la gestión de sus intereses.

Dependencias del Gobierno Nacional y algunas entidades territoriales han venido desarrollando políticas, programas y proyectos orientados a profundizar su reconocimiento y a garantizar bienes y servicios. Comenzaron a ser sujetos de legislación diferenciada con la Resolución 022 del 2 de septiembre de 1999, emitida por la Dirección de Comunidades Negras, Minorías Étnicas y Culturales del Ministerio del Interior a través de la cual es reconocido institucionalmente como portador de derechos especiales.

Luego vino la Circular 1629 del 2 de octubre de 2003 dirigida a alcaldes y gobernadores en la que se les solicita acciones a favor de los Rom, seguido por el Decreto 2957 de 2010 «por el cual se expide un marco normativo para la protección integral de los derechos del grupo étnico rom o gitano». Un poco después vino el Decreto 4634 de 2011 «por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo rom o gitano». En los gitanos varios indicadores de calidad de vida son comparativamente críticos. El conflicto armado también los ha afectado pese a estar asentados predominantemente en zonas urbanas.

1.4 Entidades territoriales con predominio étnico

En Colombia existen municipios y departamentos en los que los grupos étnicos son una mayoría determinante. Como se verá más adelante, en 27 municipios los afrocolombianos representan más del 80 % de la población, mientras que en 16 municipios existe la misma proporción de indígenas.

No existe una categoría especial de las entidades territoriales en función del predominio étnico, pero desde los puntos de vista sociológico, político y cultural no hay duda que todo cuanto suceda en estas entidades territoriales adquiere una dimensión y una lógica étnica poco estudiada, incluido el conflicto armado y las iniciativas para la implementación del Acuerdo de Paz.

1.4.1 Entidades territoriales con predominio afrodescendiente.

De acuerdo con los datos disponibles del censo Dane 2005, se puede establecer que de 1115 municipios existentes en el momento del levantamiento censal, en 143 (12,8 %) más del 20 % de la población se autoreconoció como afrodescendiente; en 74 son más del 50 % y en 27 son más del 80 %. En estos datos no se incluyen los raizales y palenqueros dada su singularidad identitaria y territorial.

A nivel departamental, las entidades con mayor participación porcentual afrodescendiente son Chocó (73,76 %), San Andrés y Providencia (57,02 %), Bolívar (27 %), Valle (26,98 %), Cauca (21,46 %), seguidos por Nariño, Sucre, La Guajira, Córdoba, Cesar, Antioquia y Atlántico.

Ahora bien, los departamentos con mayor población afrodescendiente respecto al total nacional son: Valle del Cauca (26 %), Antioquia (13,3 %), Bolívar (11,7 %), Chocó (6,8 %), Nariño (6,4 %), Cauca (6 %), Atlántico (5,3 %), seguidos por Córdoba, Sucre y Magdalena que juntas suman casi el 10 %. El 14,5 % restante se encuentra principalmente en Cundinamarca-Bogotá, La Guajira, Santander, Risaralda, Caldas y Boyacá.

El predominio de población afrodescendiente o en su defecto una par-

ticipación porcentual tan significativa en casi el 13 % de los municipios del país, al igual que en regiones y departamentos como los ya señalados, indica que la perspectiva étnica en las políticas públicas regionales es una necesidad evidente, no solo por el conjunto de derechos que los amparan, sino porque son escenarios en los que los procesos identitarios se recrean y afirman.

1.4.2 Entidades territoriales con predominio indígena.

Se estima que en 100 municipios de 1122 con alguna presencia indígena, esta representa más del 20 % de su población, en 47 municipios supera el 50 % y en 16 supera el 80 %. Cuestión similar pasa con los departamentos en los que la población indígena es predominante como en Guainía, La Guajira, Vaupés, Amazonas, Vichada, Guaviare, Cauca, Putumayo, Sucre y Nariño.

Con estos datos, podemos decir que por lo menos una quinta parte de los municipios del país, tienen una configuración étnica. Y en el caso de los territorios priorizados por el Acuerdo de Paz, por ser los más afectados, y que se materializan en los dieciséis (16) PDET para subregiones en el sur del Tolima, Arauca, Pacífico Medio, sur de Córdoba, sur de Bolívar, Catatumbo, Urabá Antioqueño, Putumayo, Pacífico y frontera nariñense, Macarena Guaviare, bajo Cauca y nordeste Antioqueño, Chocó, Sierra Nevada del Perijá, Montes de María, Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño, Alto Patía y Norte del Cauca quince (15) comprenden una dimensión importante de territorios y pueblos étnicos.

1.5 Derechos de los pueblos indígenas, afrocolombianos, raizales, palenqueros y Rom

La perspectiva étnica y cultural en el Acuerdo de Paz, se incluyó con el objeto de que la implementación garantice la protección de los derechos ganados históricamente por los grupos étnicos como el derecho al territorio,

a definir sus propias prioridades de desarrollo, a la participación y consulta, a la autodeterminación y a la integridad étnica y cultural. En virtud de esto, el Acuerdo (2016) plantea que:

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 tendrán 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.

A continuación, se hará una descripción general de los siguientes derechos: derecho a la integridad étnica y cultural, derecho al territorio y derecho a la participación, como marco para comprender en qué sentido la implementación de los acuerdos debe garantizar el principio de no regresividad de los derechos de los grupos étnicos.

1.5.1 Derecho a la integridad étnica y cultural.

El Convenio 169 de la OIT al considerar a las sociedades indígenas como pueblos, las reconoce como sujetos colectivos ante la normatividad internacional (Sánchez Botero, 2006, 76)

Los grupos que resistieron al modelo monocultural han vivido años marcando diferencias por el uso de una lengua distinta, de creencias diferentes, de sistemas de organización social y parentesco y derechos propios. Por lo que más que reclamar para conservar estos fenómenos que pueden cambiar en el tiempo e incluso ser comunes con otras sociedades, se sienten distintos, y como distintos que son,

por considerarse miembros integrales de un cuerpo muy particular son reconocidos como sujetos de derecho y no pueden ser tratados aplicando los mismos raseros que para el sujeto individual, este sujeto individual desde el liberalismo pensado como racional y como libre y como tal sujeto de derecho, comparte con otro sujeto distinto, el sujeto colectivo que como pueblo es sujeto de derecho. (Sánchez Botero, sin año)

La Corte Constitucional de Colombia distinguió los derechos del sujeto colectivo (los pueblos indígenas), de los derechos colectivos de los colombianos, así:

Los derechos fundamentales de las comunidades como sujetos colectivos de derecho no deben confundirse con los derechos colectivos de otros grupos humanos. La comunidad indígena es un sujeto colectivo y no una simple sumatoria de sujetos individuales que comparten los mismos derechos o intereses difusos o colectivos: es indiscutible la titularidad de los derechos fundamentales. (Sánchez Botero, sin año)

Así mismo señaló que los derechos fundamentales de los que son titulares los pueblos indígenas en cuanto sujeto colectivo son cuatro:

- A la subsistencia, derivado de la protección constitucional del derecho a la vida, CP, art. 11.
- A la integridad étnica, cultural y social el cual se desprende no solo de la protección a la diversidad y el carácter pluralista de la nación, arts. 1 y 7 sino de la prohibición de toda forma de desaparición forzada, C.P, art. 12.
- A la propiedad colectiva, C.P, arts. 58, 63 y 323
- A participar en las decisiones relativas a la exploración y explotación de los recursos naturales en sus territorios.
- Esta integridad, que es el derecho determinante del sujeto colectivo, está dada en términos de vida o muerte, es decir que define la afectación o no de un sujeto vivo e íntegro, que se siente además sujeto distinto. Este sujeto tiene un nombre, una personalidad distinta, una religión y un sistema de creencias. (Irigoyen, 2009).

1.5.2 Derecho al territorio.

En su artículo 13, el Convenio 169 de la OIT dice «La utilización del término “tierras” en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.» (art. 13, Convenio 169 del OIT)

De acuerdo con esto, la Corte Constitucional ha concluido que:

El concepto de territorio de los grupos étnicos no se puede limitar al área del resguardo, que es el título de propiedad colectiva que otorga el estado. Así mismo determinó que el territorio comprende además las áreas tituladas, aquellas de importancia cultural y donde los indígenas realizan actividades fundamentales para su supervivencia: «todo espacio que es actualmente imprescindible para que un pueblo indígena acceda a los recursos naturales que hacen posible su reproducción material y espiritual, según sus características propias de organización productiva y social» (R. Balza, 2011, p. 80).

De ahí, la importancia de ampliar el concepto de territorio de las comunidades étnicas a nivel jurídico, para que comprenda no solo las áreas tituladas, habitadas y explotadas por una comunidad —por ejemplo bajo la figura del resguardo, sino también aquellas que constituyen el ámbito tradicional de sus actividades culturales y económicas, de manera que se facilite el fortalecimiento de la relación espiritual y material de estos pueblos con la tierra y se contribuya a la preservación de las costumbres pasadas y su transmisión a las generaciones futuras. (Sentencia T-693, 2011)

Para determinar con mayor precisión el ámbito territorial de una comunidad indígena, ha planteado que esta territorialidad no se limita «en la presencia física o en la residencia, sino en el desarrollo actual y regular de prácticas tradicionales de supervivencia o simbólicas, tales como la caza, la pesca, la recolección de frutos, la práctica de rituales, entre otras más» (Sentencia T-693, 2011).

Ha hecho mención en varias ocasiones al concepto de territorio ancestral y al concepto de territorio tradicional sin establecer una diferencia clara entre los dos. La discusión sobre la ancestralidad del territorio, la pone de presente para señalar las dificultades que conlleva asimilar la noción de territorio de las comunidades indígenas a la noción tradicional de propiedad del código civil.

El reconocimiento de las dificultades a las que conduciría asimilar la noción de territorio de las comunidades étnicas a la visión tradicional de propiedad regulada en el ordenamiento civil llevaron a la Corte a adoptar una visión más amplia de la propiedad colectiva de estas comunidades que, siguiendo los parámetros fijados por la jurisprudencia y la doctrina, le da la más importancia a la ancestralidad que a los títulos de dominio. (Sentencias T-235, T-282, T-698, 2011)

En el Convenio 169 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el concepto de territorio abarca tanto el concepto de territorio ancestral como el concepto de territorio tradicional para determinar el ámbito en el cuál es necesario consultar a las comunidades indígenas por la posible afectación de un proyecto de desarrollo en su integridad étnica y cultural. Sin embargo, y de acuerdo con Esther Sánchez, el concepto tradicional obedece más a la realidad y a la posibilidad de determinarse jurídicamente.

Según las definiciones de territorio tradicional que aportan los antropólogos en diferentes peritajes para la Corte Constitucional o para la CIDH, el concepto de territorio tradicional es indisoluble del concepto de subsistencia física y espiritual.

Para poder determinar ese espacio imprescindible es necesario conocer las características particulares de cada pueblo indígena, definir sus prácticas tradicionales y su relación con el territorio.

Como se verá más adelante, la permanencia de los Espacios Transitorios de Capacitación y Reincorporación (ETCR), el desarrollo con enfoque territorial, la adjudicación de predios y el desarrollo de proyectos productivos con excombatientes, la formalización de tierras, la implementación del pro-

grama de sustitución, entre otros, son actividades que pueden afectar los derechos territoriales de los grupos étnicos, más allá de las áreas tituladas como resguardos o territorios colectivos.

De igual manera la reconfiguración de nuevas formas de violencia con la presencia de disidencias y grupos criminales asociados al narcotráfico y la minería ilegal continúa teniendo como epicentro los territorios étnicos. De acuerdo con Ruíz (2018), aún podemos decir que:

Los mapas territoriales del conflicto armado tienden a coincidir con los territorios étnicos así vistos, y esta correlación inscribe a las comunidades afrocolombianas e indígenas en el centro de la guerra y de la paz. El fenómeno de la colonización campesina, por ejemplo, tan fuertemente asociado a la emergencia de algunas guerrillas, suele esconder el drama de pueblos indígenas que sistemáticamente han visto reducidos sus entornos por efecto de la instalación de cultivos de coca, la transformación del paisaje, el agotamiento de las ofertas naturales y la ruptura de los circuitos acostumbrados de desplazamiento temporal.

1.5.3 Derecho a la participación y consulta.

El derecho a la consulta previa está presente en los principios, pero sobre todo en las salvaguardas y garantías del Acuerdo de Paz.

Se respetará el carácter principal y no subsidiario de la consulta previa libre e informada y el derecho a la objeción cultural como garantía de no repetición, siempre que procedan. En consecuencia, la fase de implementación de los acuerdos, en lo que concierne a los pueblos étnicos, se deberá cumplir garantizando el derecho a la consulta previa libre e informada respetando los estándares constitucionales e internacionales. (Capítulo Étnico)

Si bien las comunidades étnicas tienen un derecho genérico a la participación como ciudadanos, cuando se trata de asuntos que puedan afectarlos como un sujeto colectivo de derechos, la participación debe ser planteada en los términos establecidos por el Convenio 169 de la OIT, en la medida

en que tienen que ver con la integridad étnica y cultural de estos grupos. Esta integridad «(...) es el derecho determinante del sujeto colectivo, está dada en términos de vida o muerte, es decir, define la afectación de un sujeto vivo e íntegro, que se siente además sujeto distinto» (Sánchez, 2009).

La consulta previa es un derecho fundamental de los pueblos indígenas y tribales consagrado en el Convenio 169 de la OIT, ratificado por Colombia en la Ley 21 de 1991 y parte del bloque de constitucionalidad. El derecho a la consulta tiene que ver con el derecho que tienen los grupos étnicos a definir sus propias prioridades de desarrollo, a ser consultados cuando exista la probabilidad de afectarles, a participar en la igualdad de condiciones a las que tienen otros sectores cuando se trate asuntos generales, etcétera.

El objetivo primordial de este derecho es que a través de la participación de los pueblos se asegure que en las políticas, programas o proyectos que se van a adoptar por el Estado estén plasmadas las prioridades de desarrollo de estos pueblos, que los proyectos prioricen el mejoramiento de su vida y que no afecten su integridad.

De acuerdo con el artículo 6 del Convenio 169

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán

a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas. (Convenio 169 de la OIT)

La Corte Constitucional en sentencia T-576 de 2014 recogió algunas de esas características, señalando que, conforme al artículo 6° del Convenio, las consultas deben (i) llevarse a cabo a través de procedimientos apropiados, (ii) mediante las instituciones representativas de las comunidades, (iii) de buena fe y, (iv) con el firme propósito de lograr un acuerdo y consentimiento de las medidas discutidas.

La importancia que tiene este derecho por parte de los grupos étnicos frente a los proyectos, obras o actividades, medidas legislativas o administrativas que puedan afectarlos, radica en la posibilidad de que sea modificada parcial o radicalmente su integridad étnica y cultural.

En este sentido el derecho a la consulta es un derecho transversal al derecho a la salud, el derecho a la educación, el derecho al territorio, el derecho al agua y el derecho a la alimentación.

En virtud de esto, las normas para la implementación del Acuerdo, el SI-VJRNR, los PDET y otras acciones han sido y deberán ser consultas. Sin embargo, existen preocupaciones de algunas comunidades frente a la vulneración de este derecho en algunas actividades, programas y proyectos que hacen parte de la implementación.

Capítulo 2

Conflicto Armado y Afectaciones Diferenciales

Del año 1991 a la fecha los grupos étnicos han sido afectados gravemente por el conflicto armado. En el año 2002, de los 113 municipios donde los territorios étnicos representan más del 50 % del área rural dispersa, 38 registraban alta o muy alta incidencia del conflicto armado.

La Corte Constitucional mediante la Sentencia T-025 de 2004, declaró un estado de cosas inconstitucional en relación con la garantía de los derechos fundamentales de la población desplazada a causa del conflicto armado en Colombia.

De acuerdo con esta sentencia y mediante los Autos 004 y 005 de 2009, la Corte se pronunció sobre la afectación desproporcionada y diferenciada del conflicto armado en la integridad étnica y cultural de los grupos étnicos. En este Auto, la Corte identificó una serie de factores comunes relacionados con el conflicto armado, el desplazamiento y el confinamiento de los grupos étnicos, especialmente indígenas y afrocolombianos.

En relación con los pueblos indígenas, menciona los siguientes:

(1) las confrontaciones que se desenvuelven en territorios indígenas entre los actores armados, sin involucrar activamente a las comunidades indígenas y sus miembros, pero afectándolos en forma directa y manifiesta; (2) los procesos bélicos que involucran activamente a los pueblos y comunidades indígenas y a sus miembros individuales en el conflicto armado; y (3) los procesos territoriales y socioeconómicos conexos al conflicto armado interno que afectan sus territorios tradicionales y sus culturas. (Auto 004, 2009)

Y en relación con los afrocolombianos, indica:

(i) una exclusión estructural de la población afrocolombiana que la coloca en situación de mayor marginación y vulnerabilidad; (ii) la existencia de procesos mineros y agrícolas en ciertas regiones que impone fuertes tensiones sobre sus territorios ancestrales y que ha favorecido su despojo; y (iii) la deficiente protección jurídica e institucional de los territorios colectivos de los afrocolombianos, lo cual ha estimulado la presencia de actores armados que amenazan a la población afrodescendiente para abandonar sus territorios. (Auto 005, 2009)

Mediante estos Autos, la Corte pretendió resolver la protección de los derechos fundamentales de las personas y los pueblos indígenas y afrocolombianos desplazados por el conflicto armado o en riesgo de desplazamiento forzado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la Sentencia ídem.

Mediante el Auto 004 y subsiguientes, la Corte tipificó 36 pueblos indígenas que, por las condiciones de vulnerabilidad, se encuentran en peligro de extinción física y/o cultural.

Así mismo, ordenó al Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio del Interior proteger a estos pueblos indígenas mediante dos puntos específicos: primero, crear un “Programa de Garantía de los Derechos de los Pueblos

Indígenas Afectados por el Desplazamiento”; y segundo, formular e iniciar la implementación de “Planes de Salvaguarda Étnica” ante el conflicto armado y el desplazamiento forzado para cada uno de los pueblos identificados en la providencia. Mediante el Auto 005, ordenó 64 planes específicos para comunidades afrocolombianas afectadas por el conflicto y el desplazamiento.

Igualmente ordenó un programa para la protección de los derechos de las mujeres indígenas desplazadas y en riesgo de estarlo a través del Auto 092 de 2011. En los años posteriores ha ordenado la formulación e implementación de unos Planes de Acción Urgente (PAU) para algunos pueblos como los Awa en los departamentos de Nariño y Putumayo, los Jiw y los Nukak en el departamento del Guaviare y los Hitnü y los Makaguan en el departamento de Arauca.

Posteriormente, también a través de un Auto de seguimiento, ordenó desarrollar los Planes de Salvaguarda de los Pueblos Indígenas Barí, Kwizgó y Tukano para un total de 39 Planes de Salvaguarda Indígena.

Tanto los planes como los programas debían tener elementos de prevención y atención; prevenir el impacto desproporcionado del conflicto armado en ellos, proteger a las personas amenazadas y a los territorios, garantizar el retorno, fortalecer la integridad cultural de los pueblos, garantizar sus derechos a la justicia, verdad, reparación y no repetición y ser consultados con las autoridades de las etnias beneficiarias.

Esta decisión de la Corte Constitucional, que puso sobre la mesa el impacto del conflicto armado sobre la integridad étnica y cultural de los grupos étnicos y el deber del Estado de salvaguardarlos, hizo visible lo que aún falta en términos de adecuación institucional, burocrática, para que el estado garantice la vida de los grupos étnicos.

No obstante los esfuerzos de la institucionalidad, hasta ahora no se advierte que el horizonte de supervivencia de los grupos étnicos se haya ampliado como producto de todo el esfuerzo que se ha realizado. El asesinato de líderes y autoridades indígenas y afrocolombianas continúa, el desplazamiento

forzado de los territorios étnicos permanece, los actores armados ilegales insisten en no salir de sus territorios, los pueblos indígenas con menos de 500 personas cada vez se acercan al borde de su extinción.²

Sin embargo, los pueblos étnicos se han apropiado de estos instrumentos para seguir reivindicando y exigiendo la garantía de sus derechos. En este sentido han planteado, como se verá en el siguiente capítulo, la necesidad de que el desarrollo territorial en el marco del Acuerdo de Paz tenga en cuenta sus planes de salvaguarda y sus planes de etnodesarrollo.

Capítulo 3

El Posacuerdo en los Territorios Étnicos

3.1 La Reforma Rural Integral (RRI) y los grupos étnicos

Uno de los aspectos estructurales del conflicto en Colombia ha sido la marcada inequidad en el desarrollo del campo. Por un lado, existe una alta concentración de la tierra productiva en un porcentaje pequeño de la población, lo cual hace que el acceso a la tierra haya sido un derecho nunca alcanzado para una parte importante de colombianos que habitan el área rural. En el caso de los grupos étnicos, como se verá, si bien la tierra titulada alcanza treinta y un (31) millones de hectáreas, aproximadamente el 90 % tiene una vocación agroforestal y solo el 7 % es apto para la agricultura.

Por otro lado, hay un déficit en la presencia de planes y programas del Estado en materia de salud, educación, servicios públicos, asistencia técnica y desarrollo rural. Se puede decir que la presencia institucional no ha alcanzado a cubrir plenamente por deficiencias en la manera como se han venido construyendo las políticas públicas y la relación nación-territorio.

En los territorios étnicos hacen falta de oportunidades para trabajar en el campo, situación que sumada a la presión del conflicto armado, obliga a muchos indígenas y afrocolombianos a desplazarse a las ciudades. De igual manera, existe un déficit importante en el acceso a la salud, la educación, los proyectos productivos, la asistencia técnica, la infraestructura, así como una omisión de las autoridades de crear programas de acuerdo con los usos y costumbres de los grupos étnicos.

El Índice de Condiciones de Vida, calculado a partir del CNA (2017) muestra una mayor afectación en la población que habita en territorios de grupos étnicos. En efecto, mientras que el índice es de 59,4 % en el país rural disperso, en territorios étnicos es de 68,8 %. Al observar cada tipo de privación, se encuentra que en los territorios de grupos étnicos el rezago es significativo en casi todas; especialmente, la brecha en material de paredes, cuidado a primera infancia y rezago escolar. En temas productivos, la baja asistencia técnica en el área rural dispersa es una problemática importante, que se acentúa en los territorios de grupos étnicos. Según el CNA (2017) el 17 % de las Unidades Productivas Agrícolas (UPA) habían recibido asistencia en el último año, mientras que en territorios de grupos étnicos la cobertura es del 16 %. (PMI)

El Acuerdo de Paz, con el objeto de ponerse al día con las reformas por tiempo aplazadas para el campo colombiano, abordó este punto en primer lugar bajo el nombre de Reforma Rural Integral, que incluye el acceso a la tierra y el desarrollo desde un enfoque territorial.

En relación con las comunidades étnicas, este punto fue incluido en el Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz (2016) de la siguiente manera:

En la implementación del punto 1 (RRI) se garantizarán la perspectiva étnica y cultural, las condiciones jurídicas vigentes de la propiedad colectiva, los mecanismos para la protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente. Se observarán también la integralidad de la territorialidad y sus dimensiones culturales y espirituales, la protección reforzada a los pueblos en riesgo de extinción y sus planes de salvaguardas. Acceso a tierras incluyendo el Fondo de Tierras. Se incluirán a los

pueblos étnicos como beneficiarios de las diferentes medidas acordadas de acceso a tierras sin detrimento de los derechos adquiridos. La adjudicación de predios y procedimientos de formalización se hará con destino a la constitución, creación, saneamiento, ampliación, titulación, demarcación, restitución y resolución de conflictos de uso y tenencia de las tierras. Se entenderá, para el caso de los pueblos étnicos, que la función ecológica de la propiedad y las formas propias y ancestrales de relacionamiento con el territorio se anteponen a la noción de explotación. En la creación de mecanismos de resolución de conflictos de tenencia y uso y de fortalecimiento de la producción alimentaria participarán los pueblos y comunidades étnicas con sus organizaciones representativas cuando se trate de conflictos que comprometan sus derechos.

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

En este punto se incorporaron mecanismos para la protección y seguridad jurídica de los territorios ocupados o poseídos ancestralmente, la adjudicación de predios y procedimientos de formalización para la constitución, creación, saneamiento, ampliación, titulación, restitución y resolución de conflictos de uso y tenencia de las tierras³, la participación en los PDET, para su formulación e implementación en los territorios étnicos.

³ En el Fondo de Tierras se incluyeron a los pueblos étnicos como beneficiarios de las diferentes medidas de acceso a tierras sin detrimento de los derechos adquiridos.

3.1.1 Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

Los PDET son un instrumento fundamental para lograr esta reforma y fueron concebidas para contribuir al desarrollo de regiones históricamente afectadas por el conflicto desde la perspectiva de la paz territorial.

El artículo 1 del Decreto 893 de 2017 creó los PDET como un instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI), así como las medidas pertinentes que establece el Acuerdo Final en articulación con los planes territoriales.

El artículo 3 del mencionado decreto señala la cobertura de los PDET en 16 subregiones y 170 municipios; mientras el punto 4 de las consideraciones indica que «(...) la implementación de los PDET implica disponer efectivamente de un instrumento para que los habitantes del campo, las comunidades, los grupos étnicos, y todos los involucrados en el proceso de la construcción de paz en las regiones, junto al Gobierno Nacional y las autoridades públicas, construyan planes de acción concretos para atender sus necesidades»; que este instrumento de planeación son los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR).

En virtud de lo anterior, el Decreto fue consultado con los pueblos indígenas incluyendo la implementación de unos planes inmediatos de acción para la región de la Amazonía toda vez que no haya ninguna subregión de los PDET, y que sea una región que ha vivido históricamente las dinámicas del conflicto.

Los pueblos amazónicos plantearon como requisito para la protocolización de la consulta previa del Decreto 893 la implementación de acciones de desarrollo territorial en la región amazónica, toda vez que, por la población dispersa y la existencia de amplias áreas no municipalizadas, no fue priorizada la Amazonía para los PDET.

De las dieciséis (16) regiones acordadas para el diseño e implementación de los PDET, en quince (15) hay territorios y grupos étnicos (ver tabla).

La Agencia para la Renovación de Tierras (ART) realizó una ruta participativa con comunidades étnicas a través de un mecanismo especial de consulta y que en los documentos PATR aparece como ruta étnica, de acuerdo a lo establecido en el Decreto.

Artículo 12. Enfoque étnico de los PDET y los PATR. Los PDET y los PATR, cuya realización esté proyectada en las regiones PDET que incluyan territorios de pueblos y comunidades étnicas y zonas con presencia de grupos étnicos, deberán contemplar un mecanismo especial de consulta para su implementación, con el fin de incorporar las perspectiva étnica y cultural en el enfoque territorial (...). Así mismo, en estas regiones se garantizará también a integralidad de la territorialidad y sus dimensiones culturales y espirituales, la protección reforzada de los pueblos en riesgo de extinción, y sus planes de salvaguarda y visiones propias del desarrollo, en armonía con todos los actores del territorio.

En esta ruta participaron setecientos quince (715) cabildos indígenas y quinientos diecisiete (517) Consejos Comunitarios, con un total aproximado de veinticinco mil (25 000) personas (ver anexo tabla de procesos PDET).

En los 16 PATR se suscribieron 85 pactos étnicos que se tradujeron en ocho mil ocho (8 008) iniciativas étnicas y nueve mil trescientas (9 300) iniciativas relacionadas con grupos étnicos.⁴

En la mayoría de los casos se acordaron rutas específicas con los pueblos y/o con las organizaciones étnicas regionales. En casos como en Montes de María, las comunidades étnicas se sumaron a la ruta establecida para las comunidades no étnicas.

Del total de iniciativas el 95 % son competencia de las diferentes entidades de gobierno y están siendo evaluadas y priorizadas de acuerdo con una ruta de gestión de oferta institucional

La ART inició la implementación de un mecanismo especial de consulta para la estructuración de 30 proyectos étnicos, veinticuatro (24) con comunidades afrocolombianas y seis (6) con comunidades indígenas.

⁴ Información suministrada por la ART en reunión técnica el 12 de agosto de 2019.

Es importante destacar el esfuerzo del Gobierno Nacional en el proceso participativo para la construcción de los PDET, la implementación de rutas con enfoque étnico y territorial que incluyó procesos diferenciados con pueblos, organizaciones, resguardos, respetando sus dinámicas territoriales y político-organizativas. Con excepciones como la subregión Buenaventura, en la cual no se logró concertar una ruta étnica con algunas de las organizaciones afrocolombianas, las comunidades en los territorios reconocen el valor del ejercicio y esperan que el Estado cumpla con la implementación de los pactos, como parte integral del Acuerdo de Paz.

Igualmente, las acciones de los gobernantes locales que suscribieron los PATR y se comprometieron a ponerlos en marcha a través de acuerdos y/o ordenanzas, algunos como el departamento del Putumayo, se incorporaron a los Planes del gobierno local a través de ordenanzas y otros instrumentos.⁵ El Gobierno Nacional, representado por la ART ha dispuesto de diferentes servicios que facilitan la gestión de los PDET; entre estos figura una hoja de ruta, un trabajo de gestión de oferta y una línea de trabajo en fortalecimiento a organizaciones comunitarias.

Igualmente, han avanzado con algunas obras de infraestructura y desarrollo comunitario a manera de victorias tempranas que le “apuntan” a las iniciativas que se incluyeron en los PATR, e implementado el mecanismo especial de consulta para la estructuración de algunos proyectos.

Sin embargo, en la actualidad las comunidades manifestaron a la Defensoría del Pueblo no contar con información sobre los avances de los PDET, después de la firma de los PATR.

En subregiones PDET como Sierra Nevada Perijá, autoridades de los pueblos Kankuamo, Wayuu, Yukpa y Chimila señalaron desconocer los avances desde que se firmó el PATR en diciembre de 2018.

El pueblo Koggi indicó que fueron invitados a presentar proyectos en las convocatorias abiertas para la implementación de los PDET sin respetar la ruta metodológica que se había establecido entre la ART y los cuatro pue-

⁵ Ordenanza No 783 del 17 de julio de 2019 por medio de la cual se adoptan los PDET subregión Putumayo.

blos de la Sierra Nevada de Santa Marta. Esta ruta incluía la financiación de un equipo técnico para la formulación de los proyectos de acuerdo con las iniciativas pactadas en el PATR y un mecanismo de financiación. De acuerdo con la Comisión Étnica de Paz, no existe una ruta clara para la formulación e implementación de los proyectos conjuntamente con los grupos étnicos para dar vida a las iniciativas plasmadas en los pactos étnicos.

En el Guaviare se planeó una ruta especial con los pueblos Jiw y Nukak que hacen presencia en los dos departamentos. Sin embargo, a la fecha no se ha avanzado en la formulación de los pactos étnicos aunque ya se firmó el PATR. En este caso las acciones deben tener en cuenta la recuperación del territorio Nukak, así como las medidas de protección jurídica para su salvaguarda y los compromisos del Capítulo Étnico del Acuerdo que se refiere específicamente a los Nukak.

De acuerdo con lo mencionado anteriormente, con respecto a la región de Amazonía aún no existe una ruta para la implementación de los Planes de Acción Inmediata (PAI), como se acordó en el marco de la consulta previa del Decreto 893 de 2017 para zonas que no estaban incluidas en los PDET. Con la firma del Acuerdo de Paz la Amazonía se ha convertido en área de refugio de las disidencias, zona de reagrupamiento y zona estratégica para la minería ilegal disputada por grupos armados ilegales. Al no contar con un instrumento específico que le permita participar en la construcción de paz desde una perspectiva territorial, esta región queda rezagada y recoge los efectos negativos de las nuevas formas de violencia.

Al mismo tiempo, si bien los Planes de Acción Inmediata son un acuerdo en el marco de la consulta previa del Decreto 893 y esto les da un carácter vinculante, no quedaron incluidos de manera expresa en el texto del mismo. Para la Defensoría esto implica una mala práctica en materia de consulta previa, toda vez que, como acuerdo y tratándose de una región como la Amazonía colombiana, queda excluida de los PDET no obstante la afectación que ha sufrido en el marco del conflicto, y que debió ser incluida en el cuerpo del Decreto.

Al mismo tiempo, como se planteó en la introducción, la implementación de los PDET es fundamental para atender y prevenir el impacto de la emer-

gencia de la COVID-19 en los territorios étnicos, muchos de ellos con afectaciones cada vez mayores como ocurre en el departamento del Amazonas, con los indígenas Yukpa de la serranía del Perijá o los Embera en el Chocó. La implementación de las iniciativas que se encuentran en los PATR en los diferentes componentes trabajados con las comunidades como el fortalecimiento de la salud propia e intercultural, de acuerdo con representantes de las organizaciones afrocolombianas e indígenas, es una de las prioridades en la coyuntura actual.

De acuerdo con esto, la crisis no puede de ninguna manera implicar un desfinanciamiento de la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz; por el contrario, se deben redoblar esfuerzos en esa implementación como medida para la protección de la diversidad étnica y cultural en el contexto de la emergencia.

Los PDET y los Planes de Salvaguarda

En el marco de la consulta previa del Decreto 893 de 2017 se acordó que la formulación e implementación de los PDET debían acoplarse a instrumentos como los Planes de salvaguarda Étnicos, los Planes Integrales de Reparación Colectiva y los Planes de ordenamiento territorial. Así,

En los casos donde la realización de los PDET esté proyectada hacerse en las regiones establecidas a través del presente decreto, que incluyan territorios y zonas con presencia de pueblos, comunidades y grupos étnicos, los PATR se armonizarán con los planes de vida, planes de salvaguarda, etnodesarrollo, planes de manejo ambiental y ordenamiento territorial o sus equivalentes. (Decreto 893, 2017)

Lo anterior es fundamental para no duplicar acciones, de manera que, en el caso de los grupos étnicos, los PDET permitan hacer realidad iniciativas por mucho tiempo postergadas que transformen sus condiciones actuales de vida salvaguardando y protegiendo su integridad étnica y cultural. En el marco de los Planes de salvaguarda y los PIRC, los grupos étnicos han desarrollado rutas e implementado acciones que deben ser fortalecidas y

continuadas como parte del desarrollo con enfoque territorial.

Si bien los documentos de los Planes de Salvaguarda sirvieron como insumo para el ejercicio de formulación participativa en pueblos indígenas como los Kankuamo, los Wiwa, los Arhuaco, los Koggi, los Yukpa, los Wayuu, en Sierra Nevada–Serranía de Perijá, a la fecha ese trabajo de armonización no se ha adelantado. Esta situación puede resultar en una presencia institucional desarticulada que implica poca eficiencia y bajo impacto de las acciones institucionales, un desgaste de los pueblos y las comunidades y un impacto negativo en sus dinámicas culturales y organizativas.

La Defensoría del Pueblo ha realizado un trabajo permanente con la ART a través de una mesa de trabajo que permite hacer seguimiento y acompañamiento a las comunidades desde las regionales, fortalecer la incidencia de las comunidades en el cumplimiento de los PATR, así como mantener un canal de comunicación permanente con la ART.

Igualmente, la Defensoría ha acompañado a las comunidades campesinas e indígenas en regiones del país como el departamento del Cesar, en donde se han presentado conflictos entre indígenas y campesinos relacionados con la implementación del Acuerdo de Paz. Además, en el marco de sus funciones, ha hecho seguimiento al cumplimiento y divulgación sobre los acuerdos en clave de derechos.

3.1.2 Acceso a tierras.

La frontera territorial étnica representa un poco más del 32 % del territorio nacional correspondiente a porciones de tierra tituladas colectivamente a indígenas bajo la figura de resguardos (30,5 millones de hectáreas equivalentes al 27 %) y a territorios colectivos de comunidades negras (un poco menos de 6 millones de hectáreas, equivalentes al 5 %). La definición jurídica de estas dos figuras reza que tienen una función social y ambiental, además que son inembargables, imprescriptibles y no enajenables, lo que las sustrae de la lógica del mercado y de la propiedad privada.

Sin embargo, estos datos agregados no pueden prestarse a lecturas simplis-

tas como que las minorías étnicas son las mayores concentradoras de tierra, primero, porque según el Ministerio de Agricultura el 70 % de los resguardos y el 71 % de los territorios colectivos se encuentran en zonas de reserva forestal; y, segundo, porque cerca del 85 % de los primeros se encuentran en las regiones de Orinoquía y Amazonía. Mientras que más del 90 % de los segundos se ubican en la región del Chocó biogeográfico que se caracteriza por su vocación forestal, baja productividad y por contener ecosistemas de alta fragilidad que los hace susceptibles de protección. En ellos, los grupos étnicos han desarrollado modelos económico-productivos sostenibles de explotación y aprovechamiento extensivo de los recursos, mediante el empleo de técnicas artesanales de rotación, descanso e itinerancia, que son exitosos en la medida en que la racionalidad económica no desprecie el valor de la naturaleza y sus ciclos, y la capacidad de carga de los suelos y la oferta natural no se vean excedidos.

Igualmente, un importante porcentaje de resguardos y territorios colectivos hoy se encuentran invadidos u ocupados por terceros en regiones como la Orinoquia, la Amazonía, Nariño, Putumayo y Magdalena, y en muchos casos son objeto de economías ilegales como el narcotráfico y la minería ilegal.

Desde el año 1993 el número de hectáreas tituladas a los grupos étnicos se ha incrementado de forma sostenida. En el caso de los indígenas el número de resguardos entre ese año y el 2012 aumentó en un 139 %, en el 2016 el total de resguardos fue de 740 con 31 744 266 hectáreas. Adicionalmente, se tiene un inventario de 52 resguardos coloniales con 428 460 hectáreas, de los cuales alrededor del 85 % se encuentran en la Amazonía y la Orinoquía. (Ruíz, 2018).

En materia de acceso a tierras el Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz (2016) dispuso lo siguiente,

Se incluirá a los pueblos étnicos como beneficiarios de las diferentes medidas acordadas de acceso a tierras sin detrimento de los derechos adquiridos. La adjudicación de predios y procedimientos de formalización se hará con destino a la constitución, creación, saneamiento,

ampliación, titulación, demarcación, restitución y resolución de conflictos de uso y tenencia de las tierras. Se entenderá para el caso de los pueblos étnicos que la función ecológica de la propiedad y las formas propias y ancestrales de relacionamiento con el territorio se anteponen a la noción de explotación. En la creación de mecanismos de resolución de conflictos de tenencia y uso y de fortalecimiento de la producción alimentaria participarán los pueblos y comunidades étnicas con sus organizaciones representativas cuando se trate de conflictos que comprometan sus derechos.

A la fecha no se puso en operación la subcuenta de tierras para dotación a comunidades étnicas en tanto no ha sido reglamentada dentro de la ANT. El Decreto 902/2017 creó el Fondo de Tierras en su art. 18, a partir del cual la Agencia debe entrar a reglamentar la operatividad de las dos subcuentas que fueron establecidas legalmente, de las cuales está pendiente la correspondiente a las comunidades étnicas. Según el informe sobre el Proceso de Paz del Congreso de la República, el Fondo de Tierras y, de acuerdo con el proyecto de presupuesto 2020, la Agencia Nacional de Tierras sufrirá una reducción del 19 % en el presupuesto. Esta reducción se ve reflejada en el presupuesto⁶ para los grupos étnicos.

Para la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final, en materia de acceso y formalización de tierras se expidió el Decreto 902 de 2017, el cual priorizó el Ordenamiento Social de la Propiedad Rural dentro de los territorios PDET, respetando y garantizando en los territorios étnicos la autonomía y autodeterminación de los derechos territoriales de los pueblos y comunidades indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, de acuerdo a sus planes de vida o instrumentos equivalentes, planes de ordenamiento ambiental propio y planes de etnodesarrollo.

En ese sentido, los PATR de las 16 subregiones contemplaron como primer pilar el Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso del Suelo, donde las comunidades entraron a debatir las distintas visiones del territorio, lo cual, en algunos casos, reactivó y profundizó las tensiones territoriales entre las comu-

⁶ Informe sobre la implementación del proceso de paz del Congreso de la República

nidades étnicas y campesinas que habitan las distintas subregiones. Los indígenas Yukpa, por ejemplo, en espacios de diálogo con la Defensoría Regional Cesar, han sostenido que la Zona de Reserva Campesina (ZRC) del Perijá en los municipios de Chimichagua, Chiriguaná, Curumaní y Pailitas del departamento del Cesar, y la ZRC en los municipios de Codazzi, San Diego, La Paz y Manaure del departamento del Cesar, ponen en riesgo la supervivencia y la integridad física, cultural y territorial del pueblo Yukpa, pues ello ahondará en mayor medida la presión sobre sus tierras ancestrales y su confinamiento en las partes altas de la Serranía del Perijá.

En virtud de esto, la Corte Constitucional ordenó al Gobierno Nacional, representado por la ANT y al Ministerio del Interior, en lo de su competencia

(...) que en caso de que en el trámite de las solicitudes de ampliación, saneamiento y delimitación del territorio ancestral Yukpa actualmente pendientes se determine la necesidad de adelantar un proceso de consulta previa respecto de la solicitud de constitución de la Zona de Reserva Campesina del Perijá, este se realice en el término máximo de cuatro (4) meses contados a partir de la fecha en que tal necesidad hubiere sido esclarecida. El desarrollo de la consulta previa deberá tener en cuenta los estándares constitucionales e internacionales. (T-713, 2017)

En el caso específico del pueblo indígena Yukpa, la delegada para grupos étnicos de la Defensoría del Pueblo ha acompañado el proceso de consulta previa para el cumplimiento de la sentencia T-713 de 2017 que ordena determinar si el ETCR de San José de Oriente se encuentra en territorio ancestral Yukpa.

Igualmente, la Defensoría ha llevado a cabo jornadas de promoción y divulgación con comunidades campesinas de la Serranía del Perijá, en articulación con la delegada para Asuntos Agrarios y de Tierras sobre la relación entre los derechos territoriales indígenas y campesinos, sus tensiones y posibilidades en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz. Esto como una medida de atención y prevención a los conflictos territoriales e interculturales que se han presentado posteriores a la firma del Acuerdo.

En dichas jornadas, las comunidades campesinas han manifestado no conocer avances en la implementación del Acuerdo, sobre todo en lo relacionado con los procesos de formalización de tierras. Igualmente, plantearon las tensiones y conflictos con los pueblos indígenas relacionadas con el derecho al territorio ancestral y las dificultades que suponen en la Zona de Reserva Campesina de la Serranía del Perijá y el desarrollo de los ETCR.

Observaciones

- La ruta de gestión institucional planteada para la evaluación y priorización de las iniciativas tiene el riesgo de que se priorice en función de la oferta institucional sin realizar las adecuaciones requeridas para dar viabilidad a las iniciativas construidas desde los territorios.
- Existe el riesgo de que las iniciativas de las comunidades queden reducidas a una lista de oferta institucional desarticulada y sin un enfoque participativo y territorial. En este caso, el esfuerzo de participación no se vería reflejado en el cumplimiento de los acuerdos y tendría como efecto una pérdida de confianza en la institucionalidad desde las comunidades y los territorios.
- No existe una ruta clara para la estructuración de proyectos conjuntamente con los grupos étnicos que permitan la implementación de las iniciativas de los PATR. Las comunidades aparecen como beneficiarias de los proyectos, pero no participan en la fase de estructuración e implementación de los mismos. Por otro lado, se plantea la opción de participar en las convocatorias con recursos de cooperación, pero no se garantizan los equipos y los recursos para la estructuración de los proyectos con la participación de las comunidades y con enfoque étnico territorial.
- A lo anterior se suma que las entidades del gobierno por sector priorizan la implementación de acciones en regiones que no necesariamente son PDET. Si bien la ART cumple un papel de coordinación y algunas acciones en materia de apoyo técnico y obras PDET, más del 90% de la implementación depende de los diferentes sectores del gobierno como salud o educación. En este sentido, es fundamental el trabajo de articulación entre las entidades para aunar esfuerzos enfo-

cados en las regiones PDET desde la mirada de desarrollo territorial planteada en los PATR.

- El Gobierno Nacional ha creado instrumentos como la implementación de zonas estratégicas de intervención integral, como parte de una nueva estrategia de defensa nacional en virtud de la Ley 1941 de 2018, que hacen parte del Plan Nacional de Desarrollo. Estos deben coordinarse con la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación cuando coincidan con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.
- El trabajo de armonización con instrumentos ya existentes es fundamental para no replicar acciones o trazar rutas adicionales que no tienen en cuenta las agendas de los pueblos y que, en algunos casos, se convierten en acciones con daño aumentando los factores de riesgo sobre la integridad étnica y cultural de los pueblos.
- Generalmente la coordinación interinstitucional para grupos étnicos está en cabeza de Direcciones u oficinas de Asuntos Étnicos (DAES) como es el caso de la ART, las cuales no cuentan con la suficiente capacidad institucional para articular la institucionalidad en función del cumplimiento de una política como los PDET.
- Existe el riesgo de desfinanciación de los PDET en el contexto de la pandemia por la COVID-19. La implementación de los PDET en el componente de salud propia e intercultural, así como el fortalecimiento institucional y de los gobiernos propios, es fundamental para proteger la vida de los pueblos en el contexto de la emergencia.

3.2 La Política Nacional Integral de Sustitución Voluntaria de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)

Según el Programa de Naciones Unidas para la Lucha Contra las Drogas y el Delito, entre los años 2016 y 2018 los cultivos de coca se incrementaron en Colombia. Si bien hay una reducción del territorio afectado entre 2017 y 2018 de 171 000 ha a 169 000 ha, contrasta con el incremento del área sembrada en los últimos cinco años, lo que quiere decir que hay más coca en menos territorio. En esos dos años, los resguardos indígenas han llegado a 16 588,64 ha, mientras que los territorios colectivos de comunidades negras

a 26 984,64 ha con una leve reducción entre 2017 y 2018. (UNODC, 2018) De cada cien hectáreas, una cuarta parte o más ha estado en territorios étnicos. Participación que podría ser mayor si se tiene en cuenta que los ámbitos territoriales étnicos van más allá de lo jurídicamente delimitado como de su propiedad.

Dice el mismo organismo que el 44 % de la minería de aluvión coincide con territorios afectados por coca (p. 40), proporción que igual se puede inferir para los cultivos de esta planta en las fronteras étnicas (UNODC, 2015). Regiones de marcada presencia étnica como el Urabá (límites con Panamá), las partes montañosas de las cordilleras andinas, las zonas selváticas de la parte norte de la Amazonía y de la parte sur de la Orinoquía, las sierras y serranías, han tenido una presencia regular o permanente de grupos armados y de economías ilegales, especialmente minería y cultivos ilícitos.

Con la firma del Acuerdo Final, en el punto 4 Solución al problema de las Drogas Ilícitas se estableció el Plan Nacional Integral de Sustitución (PNIS) como un programa que permitía dar solución al problema de los cultivos de uso ilícito, reconociendo que el desarrollo de esta economía se origina y fortalece en su mayoría por la situación de pobreza, la falta de desarrollo en los territorios, el abandono del Estado y el conflicto armado, entre muchos otros factores que afrontan las comunidades rurales del país. Este punto quedó estrechamente ligado con el punto 1 *Reforma Rural Integral*, con lo cual se busco adelantar una reforma estructural del campo que permita superar las condiciones que durante años han fortalecido el desarrollo de esta economía ilícita.

El punto 4 del Acuerdo reconoce la necesidad de diseñar un nuevo enfoque basado en un tratamiento diferenciado en favor de los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico, esto es, comunidades rurales y consumidores de drogas ilícitas.

Para ello, se reconoció que las alternativas de desarrollo requieren fundarse en la participación ciudadana, la protección de las comunidades y el reconocimiento de los usos ancestrales de la coca que están ligados a la identidad cultural de los pueblos indígenas.

De igual forma, el punto 4 contempla como presupuesto esencial la construcción conjunta, participativa y concertada para planificar la transformación de los territorios, así como acordar lineamientos de ejecución y control del programa de sustitución. La voluntariedad es una característica esencial del PNIS, lo cual implica la definición conjunta de alternativas con las comunidades para el fortalecimiento de las economías familiares y la garantía de condiciones de vida digna.

Trazando el camino hacia la generación de condiciones de bienestar para las comunidades que dependen de los cultivos de uso ilícito, el PNIS fue concebido como un componente integral de la Reforma Rural Integral con el objetivo de transformar las condiciones estructurales de la población rural y garantizar la participación de las comunidades.

El Programa se funda en la voluntad de abandonar los cultivos de uso ilícito por parte de los cultivadores, recolectores y medieros. Se trata de un presupuesto esencial para generar confianza entre las comunidades y contribuir a la solución de la problemática relacionada con la presencia de este tipo de cultivo, sin que ello implique una afectación al entorno social, económico y ambiental.

Dicha voluntariedad se traduce en el compromiso correlativo de no estar vinculado en labores asociadas con los cultivos de uso ilícito, ni participar en la comercialización ilegal de materias primas de las que se deriven estupefacientes. De la mano con este compromiso, la puesta en marcha del PNIS supone la obligación del Gobierno Nacional de diseñar y ejecutar las políticas y programas que permitan intensificar la lucha contra las drogas ilícitas y la corrupción que han permeado a las instituciones.

En relación con el Plan Nacional Integral para la Sustitución Voluntaria de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) y los territorios étnicos, el Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz (2016) planteó lo siguiente:

Se garantizará la participación efectiva y consulta de las comunidades y organizaciones representativas de los pueblos étnicos en el diseño y ejecución del PNIS, incluyendo los planes de atención inmediata

respecto de los Territorios de los pueblos étnicos. En cualquier caso, el PNIS respetará y protegerá los usos y consumos culturales de plantas tradicionales catalogadas como de uso ilícito. En ningún caso se impondrán unilateralmente políticas de uso sobre el territorio y los recursos naturales presentes en ello.

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

Con la creación de la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos, adscrita a la entonces Alta Consejería para el Posconflicto de Presidencia de la República, se firmaron acuerdos colectivos con cerca de 115 000 familias para la sustitución⁷, que reportaron cerca de 89 000 hectáreas en los que las comunidades de manera voluntaria han expresado la intención de iniciar la sustitución.

Se expidió el Decreto Ley 896 de 2017, en el que se define la estructura y las instancias a nivel nacional y territorial que tendrán a cargo la implementación del programa. Sin embargo, este decreto no fue consultado con los grupos étnicos. Para ellos, acordaron expedir un decreto reglamentario para la implementación de los PNIS en territorios étnicos. Este Decreto quedó como un indicador en el Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final (PMI): «Un decreto de reglamentación del PNIS consultado y concertado con los pueblos y comunidades étnicas» (p. 189).

Sin embargo, a la fecha la no se ha expedido por falta de concertación de una ruta para la consulta previa con las organizaciones indígenas.

La UNODC plantea que:

Como resultado del proceso de concertación e inscripción de familias adelantado por la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI), al 31 de enero de 2019 se han vinculado 99 097 familias benefi-

7 La FIP habla de cerca de 115 mil familias, otras entidades como el Observatorio de Cultivos y Cultivadores Declarados Ilícitos (OCCDI), hablan de cerca de 130 mil familias y la UNODC habla de 99 mil familias

ciarias al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), de las cuales 67 420 corresponden a cultivadores de ilícitos, 14 829 a campesinos que no cultivan ilícitos, pero habitan en zonas afectadas por el narcotráfico, y 16 848 a recolectores de hoja de coca.

Estas familias están ubicadas en 56 municipios de 14 departamentos, donde se concentra el 66 % de los cultivos ilícitos del país. A continuación, se presenta la distribución porcentual de las familias vinculadas por departamento. La información detallada de vinculación se encuentra en el Anexo 1:

Tabla

Departamento	Familias	Porcentaje de participación
Putumayo	20 331	20,5 %
Nariño	17 235	17,3 %
Caquetá	12 951	13,0 %
Antioquia	11 777	11,8 %
Meta	9 702	9,7 %
Guaviare	7 251	7,3 %
Córdoba	5 996	6,0 %
Cauca	5 685	5,7 %
Norte de Santander	3 000	3,0 %
Bolívar	2 754	2,7 %
Valle del Cauca	1 066	1,0 %
Vichada	826	0,8 %
Arauca	496	0,5 %
Guainía	25	0,03 %

Tabla (2). Familias inscritas por departamento al 31 de enero de 2019. Informe ejecutivo consolidado n.º 16. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Febrero 15 de 2019.

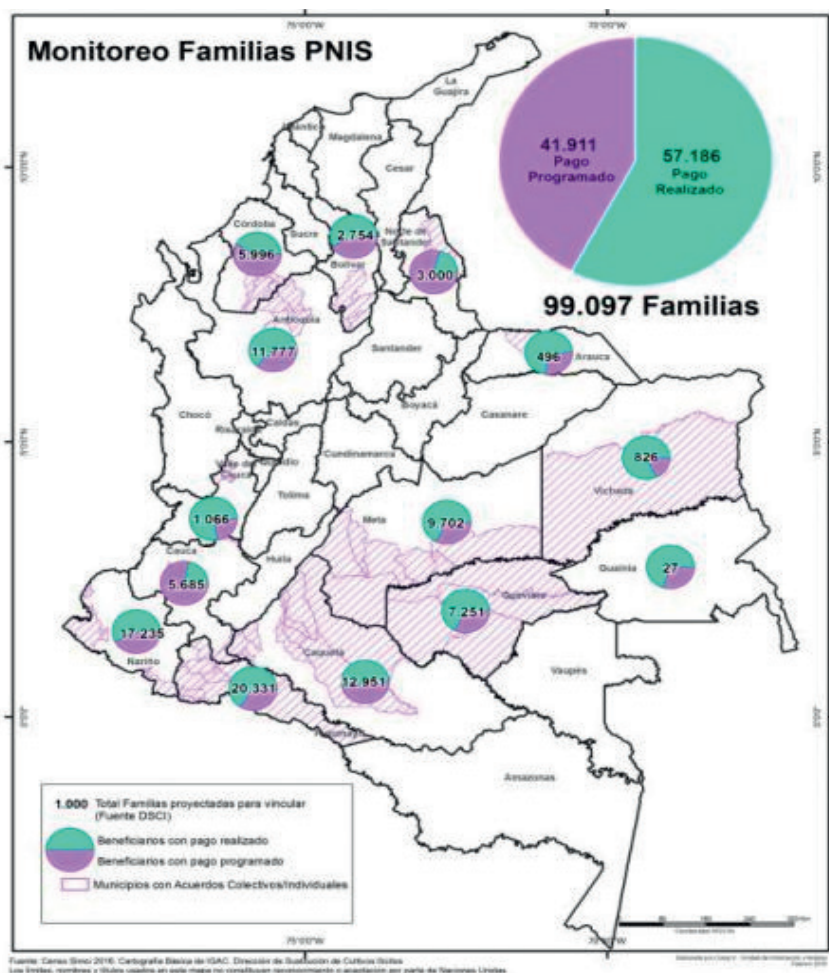


Figura (1). Monitoreo Familias PNIS. Informe ejecutivo consolidado n.º 16. Febrero 15 de 2019. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).

No obstante, el Gobierno Nacional ha establecido acuerdos con personas pertenecientes a grupos étnicos para la sustitución de manera individual en el marco de acuerdos regionales que incluyen población étnica, como ocurre en el Acuerdo Colectivo del municipio de Miranda, Cauca. No existe ningún acuerdo en el marco del PNIS que se haya hecho con un grupo étnico como sujeto colectivo, ya sea a nivel de pueblo, de resguardo o de orga-

nización étnica. Si bien existieron espacios de diálogo con algunos grupos étnicos como el pueblo Awá o los Nasa, la ruta propuesta por las comunidades para lograr acuerdos desde una perspectiva colectiva no se concretó. En este sentido, instituciones como la Alta Consejería para la Estabilización y Consolidación y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) no cuentan con información precisa sobre la condición étnica de las familias que suscribieron acuerdos en el marco del PNIS.

La Política de Estabilización: Paz con Legalidad, adoptada por la Presidencia de la República para el cuatrenio 2018-2022, planteó que la ejecución del Plan de Atención Familiar (PAI) se trasladara a la Agencia de Renovación del Territorio a fin de dar cumplimiento a los compromisos adquiridos en favor de las familias rurales.

Sin embargo, a la fecha no existe un decreto que defina las funciones de la ART en relación con el PNIS. En este sentido, la ART se encuentra haciendo un empalme en materia de información y revisando algunos aspectos que considera dificultan la implementación del PNIS en territorios étnicos:

- Acuerdos individuales con personas que pertenecen a territorios colectivos étnicos y cuya implementación depende de la aprobación de la autoridad.
- Acuerdos con personas no étnicas que habitan en territorios colectivos étnicos.
- Acuerdos con personas no étnicas con vínculos familiares con grupos étnicos.

Observaciones

La Defensoría observa con preocupación que, a tres años de la firma del Acuerdo Final, el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) enfrenta importantes rezagos que comprometen la sostenibilidad del proceso de sustitución, en particular porque no existen avances en la generación de condiciones para el tránsito a la economía legal de los grupos étnicos que derivan su sustento de los cultivos de uso ilícito.

No existió una ruta étnica diferencial que permitiera atender el programa de sustitución desde la perspectiva del sujeto colectivo. Por otro lado, se adelantaron acuerdos con familias campesinas sin tener claridad de si se encontraban al interior de territorios colectivos de grupos étnicos.

En el caso del departamento del Guaviare, el programa se implementó primordialmente con comunidades campesinas, sin caracterizar ni verificar previamente si éstas últimas se encontraban o no ejerciendo dinámicas de ocupación al interior de resguardos indígenas.

Esta situación ha agudizado conflictos interculturales entre pueblos étnicos y comunidades campesinas, con quienes se avanzó en los componentes de Plan de Atención Inmediata sin garantizar la participación ni consulta previa de las comunidades indígenas o afrocolombianas directamente afectadas.

Aunado a ello, la priorización de población campesina ha tenido un impacto en la seguridad alimentaria de población indígena que adelantaba labores de recolección de cultivos de uso ilícito. La erradicación voluntaria de plantaciones de coca por familias campesinas ha conllevado a que esta población se vea desprovista de una fuente de recursos económicos sin haber sido contemplada dentro del PNIS para garantizar el desarrollo de sus proyectos de vida en condiciones de dignidad, desde un enfoque diferencial étnico que respondiera a sus usos y costumbres.

La ART manifiesta que a la fecha no se ha estructurado ningún proyecto productivo por parte del programa con comunidades étnicas. Frente a esta situación se incrementa el riesgo de que quienes participaron del programa vuelvan a sembrar ante la falta de oportunidades en el territorio.

En este sentido, los programas de erradicación y sustitución pueden tener incidencia negativa sobre la integridad étnica y cultural de los grupos étnicos si no se formulan con enfoque étnico diferencial, lo

cual implica su participación y un enfoque de sujeto colectivo de derechos.

Por otro lado, es fundamental avanzar en el Decreto para la sustitución de cultivos ilícitos con enfoque étnico, llevando a cabo la consulta previa, tal como quedó establecido en las metas trazadoras e indicadores del PMI.

Este Decreto es fundamental si se quiere consolidar la institucionalidad y brindar las herramientas de política pública que permitan adelantar procesos de sustitución con un enfoque étnico y diferencial, para lo cual es esencial la participación de las comunidades.

3.3 Reincorporación de excombatientes étnicos

Ciertamente, el conflicto colombiano ha tenido una matriz étnica incuestionable. La pertenencia de grupos étnicos a las filas de las FARC es el reflejo de cómo los territorios étnicos han sido históricamente epicentro del conflicto armado. El narcotráfico, el reclutamiento, la falta de oportunidades de trabajo, o motivos familiares, personales o comunitarios han llevado a integrantes de los grupos étnicos a engrosar las filas de los grupos armados. El Acuerdo plantea que la reincorporación efectiva de las FARC-EP a la vida social, económica y política del país, es fundamental para sentar las bases para la construcción de una paz estable y duradera. La reincorporación implica abandonar el conflicto y convertirse en actor dentro de la democracia, así como contribuir a la consolidación de la convivencia pacífica, a la no repetición y a transformar las condiciones que han facilitado la persistencia de la violencia en el territorio (Acuerdo Final de Paz, 2016, p. 3).

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

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 quie-

nes 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. (Acuerdo Final de Paz, 2016)

Sin embargo, como se verá más adelante, aproximadamente el 10 % de los excombatientes tienen pertenencia étnica. En virtud de los derechos que los asisten deben ser tenidos en cuenta como parte de un sujeto colectivo del cual hacen parte su familia, su comunidad, su pueblo, sus autoridades y su territorio. En ese sentido, el Capítulo Étnico planteó unos principios, salvaguardas y garantías que se deben cumplir en el proceso de reincorporación, entre ellos la construcción de un Plan de Armonización con enfoque étnico para la reincorporación de excombatientes, consultado previamente con las instancias definidas para ello.

De acuerdo con la información oficial de la Agencia para la Renovación y la Normalización (ARN), entre diciembre de 2018 y enero de 2019 se realizó el Registro Nacional de Reincorporación, un censo de diagnóstico y caracterización de la población de las FARC-EP en reincorporación a la vida civil, que actualizó la información levantada por la Universidad Nacional en el año 2016. De acuerdo con el Registro Nacional de Reincorporación, hay 1801 personas que se autorreconocen como miembros de un grupo étnico, de un total de 13 194 personas.

Tabla: Pertenencia étnica de los excombatientes de acuerdo con el registro de la ARN

Pertenencia étnica	Número de personas
Indígena	1194
Negro(a), afrocolombiano(a) o afrodescendiente	533
NS/NR	59
Palenquero de San Basilio o descendiente	13
Gitano o rom	1
Raizal del Archipiélago de San Andrés y Providencia	1
Total	1801

Los 1194 indígenas registrados están distribuidos por pueblo de la siguiente manera:

Pueblo indígena	Número de personas
Paez	591
Pastos	104
Cubeo	43
Embera Katío	35
Sikuani	26
Coyaima-Natagaima	23
Embera Chamí	23
Wayuú	23
Zenú	22
Kankuamo	20
Awá	17
Embera	17
Inga	16
Tukano	13
Curripako	12
Wiwa	11
Arhuaco	10
Guanano	10
Piapoco	10
U'wa	9
Wauana	9
Uitoto	7
Siona	5
Desano	4

Misak	4
Kichwa	4
Totoró	4
Yanakonas	4
Kofán	3
Nukak	3
Siriano	3
Tatuyo	3
Bora	2
Kamëntza	2
Koreguaje	2
Karijona	2
Piratapuyo	2
Puinave	2
Tuyuka	2
Andaqui	1
Barí	1
Cuna	1
Eperara Siapidara	1
Guane	1
Jiw	1
Juhup	1
Karapana	1
Kogui	1
Makuna	1
Mokana	1
Muinane	1
Piaroa	1
Quillacinga	1
Sáliba	1
Tanigua	1
Tikuna	1

Fuente: Respuesta a solicitud de insumos por parte de la ARN del 25 de julio de 2019

En relación con la población étnica beneficiaria de los proyectos para la reincorporación se tiene que existen veinticuatro (24) proyectos colectivos aprobados por el Consejo Nacional de Reincorporación que incluyen a 1567 personas en reincorporación, de estas personas 381 se reconocen como parte de un grupo étnico, lo cual equivale a un veinticuatro por ciento (24 %) de la población beneficiada.

Frente a los proyectos individuales, de las 249 personas identificadas en reincorporación, 20 se reconocen como integrantes de un grupo étnico. En total, 401 personas en reincorporación se autorreconocen como integrantes de un grupo étnico, lo que equivale a un 22 % del total de participantes en proyectos colectivos e individuales.

Sobre el enfoque étnico diferencial para la reincorporación de los excombatientes pertenecientes a grupos étnicos, el Capítulo Étnico en su literal “e” con respecto a las víctimas del conflicto “Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición”, señala lo siguiente:

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. (Acuerdo de Paz, 2016)

De acuerdo con la ARN, en el año 2019 se han adelantado actividades con comunidades NARP e indígenas para la construcción del programa especial de armonización. Se han realizado acercamientos de excombatientes con pertenencia étnica a sus territorios de origen, para definir concertadamente los mecanismos para el acompañamiento institucional, de manera que permita una reincorporación de acuerdo a los usos y costumbres de las comunidades étnicas receptoras.

Igualmente, la ARN manifiesta que la construcción del programa de armonización se realiza durante 2019 con la participación de las comunidades, autoridades y organizaciones representativas para lo cual se realizará un convenio con una organización étnica. Sin embargo, a la fecha no se ha logrado un acuerdo entre la ARN y las Organizaciones Indígenas de la MPC para adelantar la consulta previa. En la sesión de la Comisión de Derechos Humanos para Pueblos Indígenas del 29 y 30 de agosto de 2019, LA ARN presentó la ruta y la disponibilidad presupuestal. Sin embargo, las Organi-

zaciones manifestaron que los costos de la consulta en territorio superaban lo planteado por la ARN.

En cuanto a la ejecución de programas y proyectos productivos sostenibles para excombatientes no étnicos en territorios étnicos, la ARN manifestó que a la fecha se está implementando solo un proyecto de estas características en el municipio del Carmen del Darién, jurisdicción del Consejo Comunitario de Jiguamiandó. De acuerdo con la Agencia este proyecto fue consultado y concertado con la comunidad en la cual se está implementando y beneficia a 8 personas étnicas de las 28 beneficiarias.

Observaciones

Si bien a la fecha solo se está implementando un (1) proyecto productivo para excombatientes en territorios étnicos, la Defensoría observa que la implementación de estos proyectos para excombatientes no étnicos en territorios étnicos debe garantizar consulta y concertación con las autoridades para prevenir dificultades hacia el futuro, como conflictos interculturales que afecten los derechos de los grupos étnicos, pongan en riesgo la sostenibilidad de los proyectos y el éxito de las rutas de reincorporación. Esta situación debe revisarse no solo en los resguardos, sino en territorios tradicionales que son fundamentales para la reproducción étnica y cultural de los grupos étnicos de conformidad con lo establecido en el Convenio 169 de la OIT y la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

De igual manera, es urgente la construcción del programa de armonización que permita avanzar en una reincorporación con enfoque étnico para aquellos excombatientes que quieren regresar a sus territorios. Los acercamientos con las autoridades en los territorios a los cuales pertenecen los excombatientes étnicos son fundamentales, sin embargo, estos deben darse en el marco de un protocolo claramente establecido para lo cual es esencial la participación de las comunidades étnicas. Por otro lado, es fundamental que las instituciones pongan en marcha las estrategias para prevenir, mediar y resolver conflictos resultado de

los procesos de reincorporación en territorios donde hay presencia de grupos étnicos, Como ocurre en la Serranía el Perijá con la ETCR de San José de Oriente y el Pueblo Yukpa, en Guaviare o Norte de Santander.

3.4 Protección y garantías de seguridad

El acuerdo sobre protección y garantías de seguridad está en el punto 3, relacionado con el fin del conflicto. Allí se plantea una visión de la seguridad respetuosa de los derechos humanos, donde el Estado se compromete a garantizar la seguridad de las comunidades en los territorios; a perseguir, judicializar y dismantlar a las organizaciones criminales que atenten contra defensores de derechos humanos, movimientos sociales o políticos, y sus redes de apoyo; a romper cualquier nexo entre la actividad armada y la actividad política; a garantizar la seguridad, especialmente, de quienes luego de la terminación de la confrontación armada se transformen en opositores políticos.

Es cierto que la intensidad del conflicto disminuyó en los territorios étnicos después de la firma del Acuerdo Final, el desarme y la desmovilización. Sin embargo, estos continúan siendo epicentro de viejas y nuevas violencias, y su población victimizada ya sea por estructuras armadas ilegales como el ELN o los grupos armados post FARC-EP aliadas con grupos armados delincuenciales dedicados al narcotráfico y la minería ilegal.

Entre el año 2016 y marzo de 2020 la Defensoría del Pueblo ha emitido 137 alertas tempranas relacionadas con riesgo de grupos étnicos por presencia de grupos armados en sus territorios (Ver anexo).

Persiste el desplazamiento, el reclutamiento forzado de menores, los campos contaminados por MAP-MUSE-AEI⁸, los combates en medio de la población civil y el despojo territorial asociado a cultivos de uso ilícito, monocultivos extensivos, deforestación y minería ilegal. En medio del conflicto, los pueblos étnicos ven reducidos sus entornos por efecto de la ampliación de la frontera agraria, la instalación de cultivos de coca, el agotamiento de las ofer-

tas naturales y la ruptura de los circuitos acostumbrados de desplazamiento temporal.

Aumentan las amenazas, atentados, asesinatos y desplazamientos a los líderes, autoridades y comunidades étnicas por sus actividades en defensa de los derechos humanos. La Defensoría ha constatado la grave situación que se vive en departamentos como Chocó, Nariño, Valle del Cauca, Cauca, Putumayo Norte de Santander, Guajira y Magdalena, por parte de autoridades y líderes étnicos. La vinculación a los procesos de sustitución de cultivos, restitución de tierras, reparación de víctimas y defensa de derechos ambientales son algunos de los principales factores que desencadenan amenazas, asesinatos y señalamientos contra las comunidades étnicas, sus autoridades y líderes.

Más o menos el 50 % corresponde a líderes étnicos, afrodescendientes e indígenas.

El Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, estableció que entre 2016 y abril de 2020 han asesinado 163 líderes pertenecientes a pueblos y comunidades étnicas, 126 indígenas y 36 de comunidades negras. En cuanto a departamentos con mayor afectación, se relaciona a continuación el listado de los más afectados según el número de víctimas para el mismo periodo:

Departamento	Homicidios
Cauca	76
Nariño	19
Chocó	14
Valle del Cauca	8
Antioquia	6
Putumayo	6
Caldas	4
Caquetá	4
Cesar	3

Fuente: Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo.

En 2019, el Sistema registró 251 conductas vulneratorias de los derechos humanos asociadas a defensores de derechos humanos, líderes y lideresas

de los pueblos indígenas y de las comunidades afrodescendientes; de estas, 40 correspondieron a homicidios, 198 a amenazas y 13 a atentados.

	Conductas vulneratorias	Homicidios	Amenazas	Atentados
Indígenas	199	33	158	8
Afrodescendientes	52	7	40	5
Total	251	40	198	13

Fuente: Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo.

De acuerdo con la información que cuenta la Defensoría del Pueblo, los principales móviles de las amenazas y asesinatos están relacionados con procesos de sustitución de cultivos ilícitos; restitución de tierras y lucha por el territorio frente a la minería ilegal y la ubicación estratégica de los territorios étnicos como corredores del narcotráfico, como es el caso de la Sierra Nevada de Santa Marta y Carmen del Darién.

Preocupa a la Defensoría del Pueblo los recientes asesinatos de comuneros del pueblo Nasa, que entre junio de 2019 y mayo de 2020 suman treinta y seis (36), los asesinatos de comuneros del pueblo Awá, las amenazas persistentes a líderes indígenas wayuú, las amenazas y señalamientos contra líderes y autoridades indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta de los Pueblos Koggi, Arhuaco, Wiwa y Kankuamo. Así mismo, inquietan las amenazas que han originado el desplazamiento de los líderes indígenas embera y afrocolombianos de la Cuenca del Truandó, resguardos Jagual y Marcial en el departamento del Chocó, del río Atrato y del río San Juan; así como el confinamiento y desplazamiento del pueblo Wounaan en el Chocó, que sufrió un desplazamiento masivo en el mes de junio de 2019.

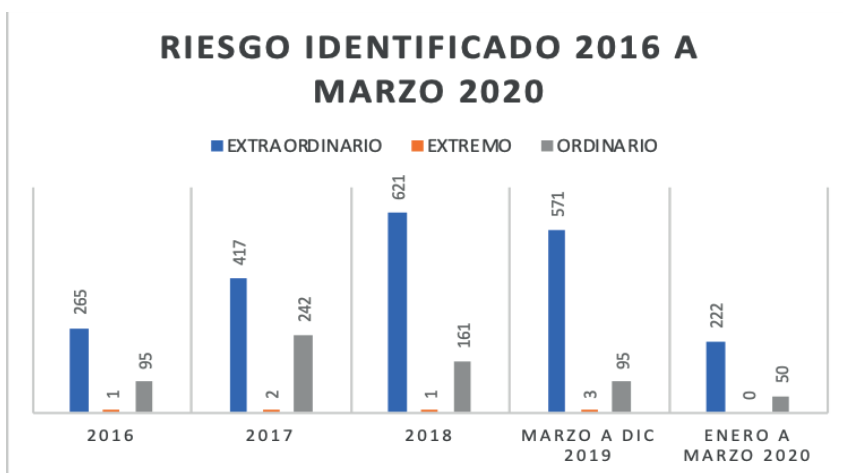
Esta situación afecta gravemente a los grupos étnicos en su derecho al territorio, la autonomía, el gobierno propio y la identidad cultural. Afecta de manera directa sus autoridades, sus sitios sagrados y de importancia cultural y ambiental, su salud y educación propia, aumentando el riesgo de extinción física y cultural declarado por la Corte Constitucional en los Autos 004 y 005 de 2009.

En relación con la respuesta institucional a la situación de riesgo de los líderes y lideresas en las organizaciones, la UNP manifiesta que entre 2016 y 2019 se han

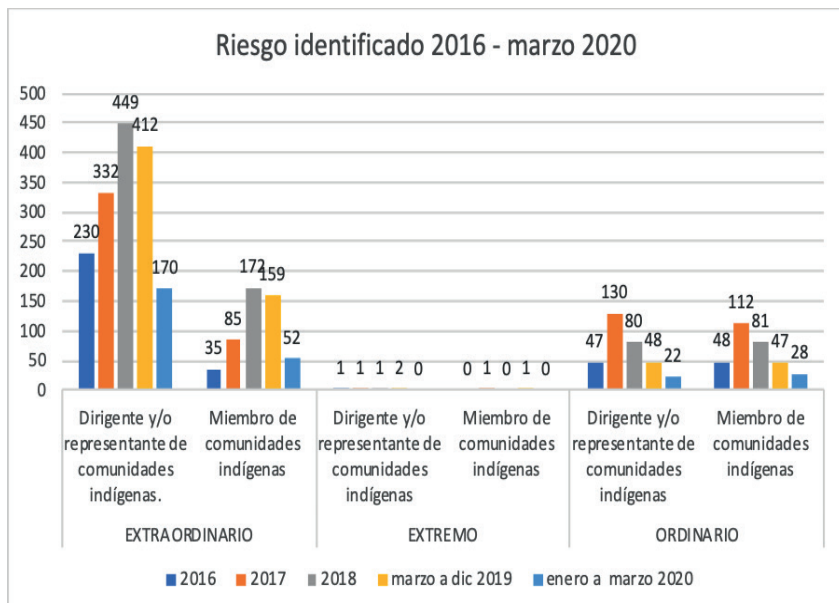
realizado dos mil ciento setenta y un (2171) evaluaciones de riesgo individual a líderes indígenas y afrocolombianos, y 75 evaluaciones de riesgo colectivo. En la mayoría de los casos, los riesgos fueron valorados como extraordinarios.

EVALUACIÓN DE NIVEL DE RIESGO INDIVIDUAL							
PONDERACIÓN	CATEGORÍA	2016	2017	2018	Marzo a Dic 2019	Marzo 2020	TOTAL
EXTRAORDINARIO	Dirigente y/o representante de comunidades indígenas	230	332	449	412	170	1594
	Miembro de comunidades indígenas	35	85	172	159	52	503
EXTREMO	Dirigente y/o representante de comunidades indígenas	1	1	1	2	0	5
	Miembro de comunidades indígenas	0	1	0	1	0	2
ORDINARIO	Dirigente y/o representante de comunidades indígenas	47	130	80	48	22	327
	Miembro de comunidades indígenas	48	112	81	47	28	316
Total general		361	661	783	942	272	2747

Fuente: UNP OFI10-00026404 del 31 de julio de 2019 y UNP Oficio del 27 de mayo de 2020



Fuente: UNP OFI10-00026404 del 31 de julio de 2019 y UNP oficio 27 de mayo de 2020.



Fuente: UNP OFI10-00026404 del 31 de julio de 2019 y UNP oficio 27 de mayo de 2020.

Si bien el riesgo extremo presenta el indicador más bajo, de acuerdo con lo manifestado por las autoridades y líderes étnicos esto se debe a los criterios de evaluación de riesgo. Lo anterior quiere decir toda vez que el riesgo extremo se declara cuando ya ha existido un atentado contra la vida. Mientras esto no ocurra se declara riesgo extraordinario que presenta el indicador más alto de la información suministrada por Protección.

En relación con las garantías de seguridad, que se refieren al punto 3.4, el Capítulo Étnico dice que:

Para el diseño e implementación del Programa de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios se incorporará perspectiva étnica y cultural. Se garantizará el fortalecimiento de los sistemas de seguridad propios de los pueblos étnicos, reconocidos a nivel nacional e internacional como la Guardia Indígena y la Guardia cimarrona. (Acuerdo de Paz, 2016)

No obstante, la UNP ha trabajado en el fortalecimiento de las medidas colectivas para los grupos étnicos, y es necesario mantener, fortalecer y ampliar mecanismos de autoprotección como la Guardia Indígena; la situación de seguridad de los líderes trasciende la capacidad de autoprotección de los pueblos y requiere de una acción efectiva y coordinada de las diferentes instancias del Estado para garantizar su protección.

Rutas de protección colectiva y fortalecimiento Guardia Indígena		
Colectivo	Estado	Medidas
Resguardo indígena Embera Katío del Alto Andaguada	Res 2695 del 05/05/17 Pueblo indígena Alto Guayabal (Cabildo Mayor Embera del resguardo Uradá Jiguamiandó)	Dotación de la Guardia Indígena
	Res 4530 100618 Resguardo Indígena Uradá Jiguamiandó	Dotación de la Guardia Indígena
	Res 5278 050718 Cabildo Mayor Embera del Resguardo Uradá Jiguamiandó	Dotación de la Guardia Indígena
Resguardo Embera Katío Mondo Mondocito	Res 9947 del 11/11/18	
Resguardo Indígena Catru Dubasa Ancoso	Res 4948 del 18/07/19	
Resguardo Indígena Ríos Juribida Chori	Res 4934 del 19/07/19	
Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC)	Convenio N° 540 de 2019	Contratación de guardias indígenas como esquemas de protección
Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca	Convenio 539 de 2019	Contratación de guardias indígenas como esquemas de protección

Fuente: UNP OFI10-00026404 del 31 de julio de 2019.

Para el caso afrocolombiano, si bien el capítulo se refiere a las guardias cimarronas, no existe ninguna medida de protección colectiva ni iniciativa institucional que fortalezca esta figura de autoprotección. Las medidas de protección colectiva para comunidades negras y afrocolombianas son las medidas convencionales como chaleco, vehículos, medios de comunicación, botones de pánico y hombres de protección.

En la audiencia de seguimiento al Capítulo Étnico realizada por la Procuraduría, el Ministerio del Interior manifestó que existen diálogos con la Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca (ACONC) para definir en qué consiste el fortalecimiento de la Guardia Cimarrona y avan-

zar en la formulación e implementación de proyectos. Sin embargo, en ese mismo espacio, líderes afrocolombianos del Norte del Cauca manifestaron falta de voluntad política para el fortalecimiento de los sistemas de autoprotección de los pueblos afrocolombianos incluida la Guardia Cimarrona. Durante el primer semestre del año 2020, la situación de riesgo de los líderes sociales étnicos aumenta. A esto se ha sumado la crisis de la pandemia por la COVID-19 que ha invisibilizado la situación que parece agudizarse en territorios como el departamento del Cauca, Valle del Cauca, Putumayo y Norte de Santander. El confinamiento parece aumentar el riesgo de exposición y es aprovechado por los actores armados para atentar contra la vida de los líderes en zonas rurales. De acuerdo con cifras de la Defensoría del Pueblo, entre enero y abril de 2020 hubo un aumento del 50 % de asesinatos a líderes en relación con el mismo periodo el año anterior⁹.

En este sentido es fundamental fortalecer la acción institucional en materia de seguridad en los territorios y apoyar técnica y financieramente los pueblos, comunidades y organizaciones para la implementación de los sistemas de autoprotección.

Al mismo tiempo, las guardias indígenas y cimarronas han cargado con la responsabilidad de la prevención y protección garantizando las medidas de aislamiento de los territorios, sin contar con elementos de protección y bioseguridad adecuados. De este modo, ha aumentado el riesgo de exposición a la pandemia en las comunidades, situación que requiere una respuesta urgente de los gobiernos nacional y local, y que, de acuerdo con lo manifestado por las organizaciones indígenas, no ha tenido una respuesta ágil y efectiva.

Observaciones

La Defensoría observa que la política pública de protección en muchos casos carece de un enfoque étnico territorial que tenga en cuenta la condición de sujetos colectivos de derechos. Este año, el Gobierno Nacional a través de la UNP y el Ministerio del Interior se compro-

metió a la expedición de un decreto concertado con los pueblos indígenas para su protección colectiva con enfoque étnico¹⁰.

Entre tanto, las medidas adoptadas tienen poca efectividad en contextos rurales de difícil acceso con pocas posibilidades de comunicación como es el caso de numerosos territorios étnicos. De igual manera, la Defensoría del Pueblo ha constatado que se registra un desmonte progresivo de esquemas de seguridad cuando actualizan las evaluaciones, sin tener en cuenta la persistencia de factores de riesgo sobre todo en zonas rurales.

Existen instrumentos de política pública para la protección colectiva de organizaciones como es el caso del Decreto 2078 de 2017 mediante el cual ordenó adoptar la ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal de grupos y comunidades. Así mismo, está el Decreto 660 de 2018 mediante el cual crea y reglamenta el programa integral de seguridad y protección para las comunidades y organizaciones. Sin embargo, no existe una ruta clara para su implementación.

En la actualidad se evidencian demoras en la atención institucional a las situaciones de riesgo. La ruta para la implementación de un esquema de seguridad puede tardar hasta ocho (8) meses. La ruta de concertación interinstitucional de las medidas colectivas también tarda y muchas veces las medidas pierden de vista el fin esencial de la protección física de los amenazados. En el caso de los líderes indígenas de la zona del Truandó en el Chocó, hay casos en que la ruta ha superado el año para la adopción de medidas, obligándolos a permanecer desplazados y con zozobra permanente.

Es necesario fortalecer los sistemas de autoprotección, como las guardias indígenas y cimarronas, así como otras medidas de orden cultural para garantizar la seguridad en los territorios étnicos. Sin embargo, la situación de riesgo de los líderes exige el trabajo coordinado de las instituciones del Estado para garantizar la prevención, pero

10 Compromiso en el marco de la Comisión de Derechos Humanos para Pueblos Indígenas (CDDHPPI) Decreto 1396 de 1996, sesión de

también la investigación, el esclarecimiento y la judicialización de los responsables de asesinatos y amenazas.

Igualmente es necesario visibilizar la situación de riesgo de los líderes étnicos en el contexto de la crisis de la COVID-19. Se deben diseñar estrategias para fortalecer esquemas de seguridad a líderes cuyo riesgo aumente en la situación de confinamiento, así como aumentar los esfuerzos para el fortalecimiento de los sistemas de autoprotección con elementos de dotación y bioseguridad que contribuyan a ejercer su labor de protección de los territorios étnicos frente a la pandemia.

3.5 Las víctimas, el SIVJNR.

Los acuerdos contemplan la adopción de un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJNR) que esquemáticamente consta de cinco tipos de medidas: 1. Una comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición; 2. Una unidad especial para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado; 3. Una jurisdicción especial para la paz; 4. Medidas de reparación integral para la construcción de la paz; y 5. Garantías de no repetición.

La verdad como derecho colectivo y herramienta para la construcción de la memoria histórica y la reconciliación requiere de un enfoque étnico en el abordaje de los temas y en la constitución y operación de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, como los criterios orientadores, mandato, período de estudio, funciones y la escogencia de los comisionados.

De acuerdo con el Capítulo Étnico:

- 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 extrajudi-

ciales 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.

El SIVJRNR llevó a cabo la consulta previa de una norma y cinco (5) instrumentos:

- Acuerdo 01 de 2018.
- Ley 1922 de 2018 “Por medio de la cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la Jurisdicción especial para la Paz”.
- Protocolo de comunicación con víctimas de la Unidad de investigación y Acusación (UIA) de la JEP.
- Metodología de enfoque étnico de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV).
- Protocolo de relacionamiento con autoridades étnicas de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV).
- Ruta de coordinación entre la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD) y las autoridades étnicas (este último consultado únicamente con pueblos indígenas).¹¹

La consulta previa con comunidades afrocolombianas, raizales y palenqueras se protocolizó en la ciudad de Cali el 22 de diciembre de 2018 con el pueblo rom o gitano el 4 y 5 de julio de 2018, y con los pueblos indígenas el 19 de enero de 2019.

Entre los resultados más sobresalientes de la consulta previa con los pueblos étnicos, la JEP señala las siguientes:¹²

- La Consulta Previa con pueblos indígenas de los instrumentos del SIVJRNR se constituye en un avance histórico de los esfuerzos institucionales para la coordinación interjurisdiccional (JEP y JEI).

¹¹ Respuesta Jurisdicción Especial para la Paz, radicado 20191510382442 del 21 de agosto de 2019.

¹² Ibid.

- En el mes de mayo se incorporó un protocolo para la coordinación, articulación interjurisdiccional y diálogo intercultural entre la JEP y la JEI, el cual fue adoptado por la Comisión Étnica el cinco (5) de junio de 2019.
 - Como resultado de la consulta de las normas e instrumentos se acordaron modificaciones con los indígenas, y con los afrocolombianos se acordaron modificaciones al reglamento interno de la JEP.
 - Reuniones de relacionamiento con Consejos Comunitarios, organizaciones indígenas y afrocolombianas.
- Por otro lado, entre las principales dificultades mencionadas están:
- Comunicación con las autoridades indígenas de forma eficiente y asertiva, afectada por los cambios de gobernadores indígenas.
 - Dificultades de desplazamiento.
 - Condiciones de seguridad.
 - Participación efectiva de las comunidades en los trámites adelantados por la SAI.
 - Los diferentes niveles de conocimiento y apropiación por parte de los grupos étnicos.
 - Reincorporación.
 - Rearme de grupos al margen de la ley.
 - Falta de recursos para la presentación de informes.

3.5.1 Jurisdicción Especial para la Paz (JEP).

Las instancias de la JEP encargadas de llevar a cabo los principios y planteamientos del Capítulo Étnico son la Comisión Étnica, instancia permanente conformada por trece (13) integrantes de las cuales ocho son magistradas pertenecientes a las comunidades NARP; el Departamento de Enfoques Diferenciales de la Secretaría Ejecutiva que se ocupa de apoyar la construcción, implementación y seguimiento de los lineamientos de enfoque diferencial étnico; y el Grupo de Análisis de la Información (GRAI). En cuanto a los procesos adelantados en el marco de la Jurisdicción Especial para la Paz y de acuerdo con la información suministrada por esta jurisdicción, la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y Determinación de los Hechos y Conductas ha tenido conocimiento de sie-

te (7) casos. Tres (3) casos se refieren a situaciones territoriales priorizadas por la Sala de reconocimiento de Verdad de los cuales dos (2) involucran a grupos étnicos y cuatro (4) se refieren a temas de índole nacional. De acuerdo con la JEP, en el primero de estos casos, el territorio priorizado tiene entre su población un 70 % de adscripción étnica entre indígenas Awá, Eperara Siapidara y Consejos Comunitarios Afrodescendientes; el segundo caso en los municipios priorizados se encuentra población Embera Katío, Embera Chamí, Wounnan y Tule. En ambos, el proceso se debe llevar a cabo en articulación interjurisdiccional y diálogo intercultural con las autoridades étnicas.

Para el primer caso, existen unas rutas con el objeto de concertar metodologías para la participación en la entrega de informes mixtos, la identificación de comparecientes que pertenecen a pueblos étnicos y para verificar su estado de reincorporación. En el marco de esas rutas se han desarrollado:

- jornadas pedagógicas para la presentación de informes y relacionamiento con las autoridades y organizaciones.
- diligencias de coordinación interjurisdiccional.

El segundo caso, en la región de Urabá, se encuentra en etapa de investigación y, a la fecha, en la preparación de las Versiones Voluntarias. La Comisión no reporta trabajo específico con las autoridades y organizaciones de los grupos étnicos, como sí ocurre en el primero. También manifiesta que en la investigación convergen el enfoque territorial-ambiental con el enfoque étnico-racial de la metodología propuesta por la Comisión.

De acuerdo con la JEP, en relación con las víctimas, se encuentran en trámite algunas solicitudes de medidas cautelares preventivas. Se han emitido diez (10) autos en el trámite de la medida cautelar preventiva y se continúa recibiendo información complementaria de parte de los solicitantes. Se emitió un auto para decretar medidas cautelares en favor de las comunidades habitantes del pueblo indígena Alto Guayabal-Coredocito; del Resguardo Uradá Jiguamiandó, específicamente el Cabildo Mayor CAMERUJ; y las zonas humanitarias y zonas de biodiversidad de las cuencas de los ríos Jiguamiandó y Curvaradó, municipios de Riosucio y Carmen del Darién.

Igualmente se ha avanzado en la coordinación con autoridades étnicas de la Organización Indígena de Antioquia (OIA) y se han realizado reuniones exploratorias con representantes de organizaciones negras y organizaciones indígenas del Chocó.

Respecto a las comunidades negras, se han adelantado las siguientes acciones:

- Recepción de informe mixto con comunidades afrodescendientes de las zonas humanitarias y biodiversidad de los territorios colectivos de la Cuenca del río Cacarica, Curbaradó y Jiguamiandó. Y con el Consejo Comunitario de Puerto Girón.
- Jornadas de capacitación sobre el SIVJRNR con líderes de las comunidades afrodescendientes de Riosucio.
- Jornadas de capacitación sobre informes y acreditación con consejos comunitarios asociados en ASCOBA, con la participación del Foro Interétnico de Solidaridad del Chocó (FISCH).
- Capacitación sobre la JEP y mecanismos de participación en Riosucio con autoridades y líderes étnicos del municipio.

Con respecto a los procesos que involucran a los grupos étnicos adelantados por la Sala de amnistía e Indulto (SAI), la JEP Informa de diecisiete (17) en calidad de comparecientes.

3.5.2 Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No repetición

En cuanto a los procesos adelantados en el marco de la misión de la Comisión de la Verdad, que involucren a grupos étnicos, la Comisión cuenta con una metodología étnica y contra el racismo, la discriminación racial y otras formas conexas de intolerancia de la entidad, además de un protocolo de relacionamiento con pueblos étnicos los cuales fueron consultados con los pueblos en los escenarios de concertación.

De acuerdo con lo planteado por la Comisión, Gracias a este instrumento se promueve el reconocimiento de los pueblos y comunidades étnicas en su dignidad y como sujetos de de-

rechos, lo cual implica incluir sus narrativas y formas de transmisión de conocimiento, para contar con un relato que visibilice diferentes perspectivas sobre el conflicto, garantizando su participación y sus requerimientos lingüísticos y culturales, así como brindar acompañamiento de un equipo interdisciplinario que incluya personas de los pueblos étnicos y otros profesionales con experiencia de trabajo con estos pueblos.¹³

En el marco de este objetivo, la Comisión ha realizado encuentros macrorregionales, regionales y locales en aras de establecer acuerdos para el despliegue territorial e iniciar la fase de recolección de información en el mes de septiembre del año 2019.

Para la toma de testimonios, la comisión tuvo en cuenta territorios afectados por masacres, despojos, aquellos que están en los Autos 004 y 005 de 2009, que tienen sentencias de derechos territoriales, entre otros. La toma de los testimonios se hará como sujeto colectivo.

En el proceso de investigación para dar cumplimiento al mandato, se creó un núcleo denominado Causas, dinámicas e impactos del conflicto en los pueblos y territorios étnicos.

En el informe final que debe presentar, la Comisión incluirá un Capítulo Étnico «el cual contendrá la narrativa de los pueblos indígenas y rom y las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras».¹⁴

En el caso de las comunidades étnicas se busca contribuir a la restauración de la dignidad de las víctimas, la superación del estigma, prejuicios y narrativas que niegan, justifican o minimizan lo ocurrido en el marco del conflicto armado, así como la superación del racismo y la discriminación racial como parte fundamental del reconocimiento.

Para el año 2020, la Comisión tiene previsto hacer los siguientes actos de reconocimiento de verdad:

• **Proceso** de reconocimiento de víctimas y sociedad sobre los daños

¹³ Respuesta oficio n.º 1410101201900243 Id. 1400

¹⁴ Respuesta oficio n.º 1410101201900243 Id. 1400

e impactos causados por racismo y discriminación racial en el marco del conflicto armado a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

- Pueblos indígenas en riesgo de extinción

En cuanto al cumplimiento del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz, la Comisión de la Verdad protocolizó la consulta previa, la metodología y los protocolos en los escenarios de concertación dispuestos para tal fin.

Rutas de consulta previa de la metodología y protocolo étnico.

Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras	Mesa Permanente de Concertación con Pueblos y Organizaciones Indígenas	Comisión Nacional de Diálogo con el Pueblo Rom
. Concertación de la ruta para la consulta: 24 de noviembre de 2018 (Bogotá) . Acompañamiento en región: noviembre y diciembre de 2018 (Bogotá, Montería, Villavicencio, Buenaventura, Palenque de San Basilio). . Preacuerdos: 15 al 18 de diciembre de 2018 (Cali). . Concertación de acuerdos y protocolización de la consulta: 19 y 20 de diciembre de 2018 (Cali).	. Concertación de la ruta para la consulta: 11 de octubre de 2018 (Bogotá) . Acompañamiento en región: diciembre de 2018 (Putumayo, Mesa regional Amazónica en Cundinamarca, Santa Marta, Guainía, Guajira, Cauca, Caquetá, Amazonas). . Concertación de acuerdos y protocolización de la consulta: 19 de enero de 2019.	. Concertación de la ruta para la consulta: 29 de octubre, 8 de noviembre y 3 de abril de 2018 (Bogotá). . Acompañamiento en región: diciembre de 2018 (Girón, Pasto, Ibagué, Sabanalarga, Sampues, Sahagún, San Pelayo, Bogotá). . Concertación de acuerdos y protocolización de la consulta: 4 y 5 de julio de 2019.

Fuente: Comisión de la Verdad en respuesta n.º 1410101201900243 Id. 1400.

De acuerdo con la Comisión de la Verdad, entre los principales acuerdos de la consulta está:

(...) garantizar mecanismos de participación e interlocución con las comunidades y pueblos étnicos; desarrollar pedagogías según sus configuraciones lingüísticas y en lenguaje sencillo; y promover una narrativa étnica sobre el conflicto. Así mismo, se realizaron acuerdos sobre la inclusión de miembros en la Comisión así como la adopción de enfoques intersectoriales y mesas permanentes de trabajo con la Comisión”.

Observaciones

Si bien el SVIJRNR ha velado por la protección de los derechos fundamentales de los grupos étnicos realizando la consulta previa de la norma y sus instrumentos y coordinando de manera permanente con la Jurisdicción Especial Indígena, las organizaciones y Consejos Comunitarios Afrocolombianos, así como con la Comisión de diálogo para el pueblo Rom, tanto la verdad como la Justicia pueden terminar siendo esquivas para la mayoría de aquellos que no logren llevar sus informes a la JEP o a la Comisión de la Verdad. Ello, teniendo en cuenta las dificultades para presentar los informes por falta de recursos o por sus diferentes niveles de apropiación de estos instrumentos, lo que puede llevar a que la justicia y la verdad no sean una realidad para muchos de estos pueblos.

Por ejemplo, en la Amazonía solo hay una casa de verdad en el caso urbano de Leticia. Las dificultades de acceso a los territorios es otro factor que hace muy difícil la construcción de la verdad desde las comunidades. Si bien no se trata de una verdad individual, la construcción de una verdad que permita develar las condiciones que han permitido que se reproduzca una lógica de la violencia en los territorios étnicos es una tarea difícil, más aún teniendo en cuenta las limitaciones en los tiempos y capacidades institucionales.

Cabe destacar el papel de la Comisión de la Verdad que ha planteado la necesidad de que la tarea de construir la verdad se haga con el concurso de los grupos étnicos y que el informe final tenga un capítulo específico para los distintos pueblos (afrocolombianos, indígenas y gitanos). Sumado a ello, la gestión social de los hallazgos debe servir para que puedan elaborar unas narrativas que contribuyan a reconciliarlos con lo vivido a fin de que la sociedad en general tome conciencia de su sufrimiento y de por qué se perpetúan las causas del conflicto en sus territorios.

Lo mismo se debe decir en relación con la búsqueda de personas desaparecidas, pero desde una perspectiva que atienda las prácticas

culturales en torno a la muerte y la tramitación del duelo. Más aún tratándose de líderes históricos cuya desaparición ha significado una afectación profunda a sus planes colectivos de vida.

En relación con la Jurisdicción Especial para la Paz que prevé, por un lado, los mecanismos de amnistía e indulto y, por otro, la aplicación de procedimientos judiciales según sea el reconocimiento o no de la verdad y la responsabilidad para quienes incurrieron en infracciones y violaciones graves (no amnistiables ni indultables), surge la pregunta sobre el estatus jurídico de los combatientes que provienen de comunidades indígenas y negras, el rol de las autoridades indígenas y la jurisdicción especial indígena en la aplicación de las penas alternativas y en la reintegración a la vida civil. Frente a este punto la jurisdicción tiene el desafío de coordinar con las autoridades indígenas e incorporar de manera efectiva el enfoque restaurativo de la justicia indígena en el marco de la justicia transicional.

En caso de que una autoridad indígena decidiera ejercer la jurisdicción especial que la ampara sobre algunos guerrilleros no indígenas que atentaron contra la vida e integridad de su comunidad, o sobre guerrilleros claramente indígenas que incurrieron en conductas proscritas por su grupo, muy seguramente se generaría una situación novedosa que conviene prever toda vez que el número de combatientes originarios de pueblos indígenas sea alto y algunas autoridades hayan manifestado interés de hacerlo.

La prevalencia de la Jurisdicción Especial para la Paz puede saldar cuentas con la necesidad de justicia de la sociedad en su conjunto, pero puede conservar una situación deficitaria respecto a las costumbres de las comunidades étnicas que, de no atenderse, podría perpetuar estados de injusticia y no reparación de las víctimas. Es necesario avanzar en la coordinación entre las autoridades de la Jurisdicción Especial para la Paz y las autoridades étnicas para que, dependiendo del caso, algunas formas de sanción impuestas se desarrollen con la perspectiva de reparar a sus propias comunidades teniendo en cuenta el enfoque restaurativo de la justicia transicional.

La Defensoría del Pueblo acompañó el proceso de consulta previa del SIVJRNR en el marco de la Mesa Permanente de Concertación de los pueblos indígenas. Igualmente, ha venido adelantando un trabajo articulado para apoyar a pueblos, organizaciones de los grupos étnicos y víctimas del conflicto armado —como en el caso de *Las comadres*¹⁵— a presentar sus informes ante la Jurisdicción Especial para la Paz en el marco de una metodología participativa, planteada por MAPP/OEA. En este mismo sentido, ha brindado apoyo con información técnica sobre la situación de DD. HH. del pueblo Nukak para la elaboración y presentación de un informe sobre esta comunidad ante la Comisión de la Verdad.

En virtud de esto, la Defensoría del Pueblo y MAPP/OEA acompañarán a las comunidades en la construcción participativa del informe. Con estas acciones la Defensoría busca contribuir a que algunos pueblos y colectivos étnicos tengan acceso a la verdad, la justicia y la reparación dentro del marco del sistema. Los reconocimientos tempranos de responsabilidad; los actos de perdón; pero también la obligación de los excombatientes de aportar para reparar a las víctimas, desminar los territorios, brindar información sobre miembros de los grupos étnicos reclutados durante el conflicto que no retornaron a sus familias —como es el caso del pueblo Nukak— son acciones que forman parte de lo que se espera con el apoyo a pueblos y organizaciones para la presentación de los informes.

Es importante tener en cuenta que la situación actual de emergencia humanitaria por la COVID-19 afecta los tiempos para la presentación de los informes por parte de las organizaciones y pueblos. En este sentido es imperativo ampliar esos tiempos con el objeto de garantizar el acceso de las víctimas al sistema.

Igualmente, la Defensoría del Pueblo acompaña los procesos de reparación colectiva de los grupos étnicos en el marco de los Decretos 4633, 4634 y 4635 de 2011.

¹⁵ Las Comadres es un colectivo de mujeres afrocolombianas víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado que reivindican su derecho a ser reconocidas como un sujeto colectivo de reparación en el marco del Decreto 4635 de 2011.

En el informe sobre el decreto ley, los organismos de control llamaron la atención sobre el hecho de que solo 6 de las más de 50 entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), tal como se estableció en el Decreto ley 4633 de 2011, cuentan con recursos específicos para pueblos indígenas. Sumado a esto, el informe advierte que entre 2018 y 2019 los recursos dirigidos a las comunidades étnicas han disminuido. En el caso de los pueblos indígenas, dichos recursos han disminuído un 34 %, para comunidades NARP un 25 %, y para el pueblo rom un 43 %, lo que indica un retroceso.¹⁶

Esta situación contrasta con un volumen de sujetos colectivos de reparación que, de acuerdo al área de Registro y Gestión de la Información de la Unidad para las Víctimas para el mes de julio 2020 señalaba que, de 539 casos de SCE incluidos en el RUV, 347 corresponden a comunidades indígenas, 192 a afrocolombianas, negras, raizales o palenqueras, y uno (1) al pueblo Rrom. El 70% se encuentran en etapa de identificación y alistamiento, el 19% en la caracterización del daño, el 4% en el diseño y formulación y el 9% en la implementación.

En el año 2019, la Corte Constitucional se pronunció sobre la prórroga de los decretos leyes mediante la Sentencia C-588 de 2019. El Gobierno Nacional, representado por la UARIV y el Ministerio del Interior, han manifestado la decisión del Gobierno de continuar con la implementación de los decretos leyes de víctimas de acuerdo con el pronunciamiento de esta corporación. Sin embargo, se requiere la voluntad del Gobierno Nacional para abrir un diálogo con las organizaciones étnicas en los espacios establecidos en el marco de los decretos leyes y como parte de la consulta previa que dio origen a los mismos para revisar las posibilidades de modificar o ajustar algunos aspectos teniendo en cuenta las nuevas realidades, así como aspectos que se deben fortalecer o mejorar tomando en consideración el déficit que existe en materia de implementación de los PIRC.

3.6 La Participación Política

En lo relativo a la participación, el Capítulo Étnico manifiesta lo siguiente:

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, en particular las consagradas en el punto 2 y las instancias de planeación participativa.

Se adoptarán medidas para garantizar la inclusión de candidatos de los pueblos étnicos en las listas de las Circunscripciones Territoriales Especiales de Paz (CTEP), cuando su Circunscripción coincida con sus territorios. (Acuerdo de Paz, 2016)

En cuanto al primer aspecto, un punto clave de la participación política en el marco del Acuerdo fue la creación de la IEANPE mediante el artículo 7 del Decreto 1995 de 2016. Esta es una instancia de verificación de la implementación del Acuerdo que se encarga de comprobar su estado de avance y contribuir a fortalecer las acciones necesarias para su implementación (ver informe ONIC). La IEANPE está conformada por ocho (8) delegados de los pueblos étnicos, cuatro (4) de la Comisión Étnica para la Defensa de los Derechos Territoriales y cuatro (4) de la Coordinación Étnica Nacional de Paz (CENPAZ). Esta instancia inició su funcionamiento con la implementación del Plan Marco de Implementación (PMI) y termina tres meses después de finalizada la implementación de este (ver informe ONIC).

Dentro de las acciones adelantadas y reportadas por la IEANPE están:

- La presentación de un proyecto de ley sombrilla
- La construcción de un enfoque étnico para el PMI
- La realización de una audiencia pública de seguimiento a la implementación del Capítulo Étnico en el gobierno anterior.
- Acercamiento e incidencia con organizaciones internacionales.¹⁷

En cuanto al segundo aspecto, la creación de Circunscripciones Transitorias

¹⁷ Informe ONIC.

Especiales de Paz en aquellas regiones donde los grupos étnicos tienen presencia histórica y constituyen un porcentaje importante del censo electoral era determinante. En algunos territorios los indígenas y afrocolombianos aspiraban a estas circunscripciones en su calidad de víctimas del conflicto. Sin embargo, esta iniciativa no fue aprobada en el Congreso de la República y sigue pendiente como uno de los cumplimientos a las víctimas en el marco del Acuerdo de Paz.

Sin duda, con la implementación del Acuerdo de Paz, la dinámica política de las organizaciones sociales afrocolombianas e indígenas entró en una nueva fase en la medida en que el mapa general de organizaciones y movimientos sociales de todos los sectores se ha complejizado, más aún cuando los términos del debate se orientan a reclamar respeto a su autonomía y salvaguarda de sus derechos en el marco del cumplimiento de los acuerdos, o ante las intenciones políticas de las FARC, convertidas en partido político, de hegemonizar la protesta social.

Esta situación fue evidente en la Minga social de los años 2018 y 2019 que tuvo su epicentro en el departamento del Cauca y que ubica al movimiento indígena como uno de los movimientos sociales más importantes del país. En este sentido hay algunos aspectos del Acuerdo sobre participación política que deben ser leídos en clave étnica en la medida en que tienen una notable dimensión en este campo y afectan los derechos fundamentales de los pueblos indígenas y afrodescendientes a la participación social y política.

Observaciones

Si bien uno de los temas fundamentales de la participación política fue la creación de la IANPE como instancia étnica de seguimiento, aún hay dificultades para su funcionamiento.¹⁸

Por otro lado, la no aprobación de las circunscripciones de paz afectó profundamente las expectativas de participación política de los pueblos y comunidades étnicas en su condición de víctimas del conflicto.

¹⁸ Esto fue planteado por la Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos en la audiencia realizada en Bogotá en septiembre.

La participación de los grupos étnicos en el proceso de paz debe promoverse desde una perspectiva amplia. También hace referencia a otras instancias del proceso de paz como el Consejo Nacional para la Reconciliación y la Convivencia; los Consejos Territoriales; espacios propios en medios de comunicación comunitarios, regionales y nacionales; la Comisión de garantías de seguridad y fortalecimiento de organizaciones étnicas para su participación en las circunscripciones especiales.

3.7 Consulta Previa

En el marco del fast track que le dio facultades al Presidente de la República, se aprobaron por parte del Congreso de la República once (11) leyes, de las cuales cinco (5) fueron actos legislativos. Igualmente, el Presidente de la República, en el marco de sus facultades extraordinarias sancionó treinta y seis (36) decretos leyes y (60) decretos. Todos estos actos administrativos están relacionados con la implementación del Acuerdo.

De estos, el gobierno determinó que dieciséis deberían surtir el proceso de consulta previa. Sin embargo, de acuerdo con los grupos étnicos, este proceso no fue respetado. El 90 % de los proyectos de ley no surtieron el proceso de consulta previa, y en el caso de los NARP solo se consultó el proyecto de la Ley Estatutaria de la Jurisdicción Especial para la Paz.

En la Mesa Permanente de Concertación (MPC) se presentaron seis proyectos de los cuales cinco fueron protocolizados.

Normas consultadas con los Grupos Étnicos para la Implementación del Acuerdo de Paz

Norma	Objeto	Estado de consulta
Decreto Ley 953 de 17 de mayo	Pago por servicios ambientales y otros incentivos para la conservación	Protocolizado
Decreto Ley 902 del 29 de mayo	Medidas para facilitar la implementación de la RRI en materia de tierras, procedimiento para el acceso y formalización en el fondo de Tierras	Protocolizado
Proyecto de ley para regular el Sistema Nacional Catastral Multipropósito		Protocolizado
Decreto Ley 893 del 28 de mayo	Crea los PDET	Protocolizado
Proyecto de ley que crea la circunscripción Especial para la paz		Sin protocolizar
Ley estatutaria para la administración de justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz		Protocolizado

Normas consultadas con los grupos étnicos para la implementación del Acuerdo de Paz.
Respuesta JEP, radicado 20191510382442.

El Proyecto de Ley 03 de 2018, que pretende reformar la Ley 160 de 1994, fue considerado por los pueblos étnicos como una propuesta lesiva de sus derechos, en la medida en que más que una reforma para articularse al cumplimiento del Acuerdo de Paz, para los pueblos implica una reforma de la política de tierras que favorece el desarrollo del extractivismo en sus territorios.

Mecanismo especial de consulta

Actualmente la ART se encuentra implementado un piloto de un mecanismo especial de consulta. De acuerdo con lo manifestado por la entidad, existe preocupación acerca de cómo adelantar las iniciativas de los PATR que afecten territorios étnicos y requieran de consulta cuando no se trate de

iniciativas lesivas o que causen daño cultural a las comunidades.

Así mismo, la ART se encuentra determinando las iniciativas étnicas y no étnicas que requieren consulta. En este caso, se plantea un mecanismo especial para operativizar las iniciativas sin que la consulta previa implique la inviabilidad del proyecto por la complejidad que en costos y tiempo implica su desarrollo. Este mecanismo especial hará parte de un decreto en curso que reglamenta la implementación de los PDET.

Frente a este punto, la Defensoría observa que cualquier mecanismo especial de consulta debe tener en cuenta los estándares establecidos por el Convenio 169 de la OIT y la Corte Constitucional. Eso implica que cualquier iniciativa que, en alguna medida, pretenda reglamentar la consulta previa, surta a su vez un proceso de consulta con las instancias étnicas definidas para ello.

En el PMI, uno de los indicadores que corresponde a la Defensoría del Pueblo está relacionado con el acompañamiento a procesos de consulta previa: «Porcentajes de planes y proyectos que incluya a los pueblos y comunidades indígenas, NARP y rom priorizados, atendidos por los órganos de control, en términos de acompañamiento y seguimiento» (PMI, 2017).

En virtud de este indicador, la Defensoría del Pueblo a través de la delegada para los grupos étnicos ha fortalecido el equipo profesional a nivel nacional y en territorio para garantizar un acompañamiento y una atención defensorial a los procesos de consulta previa, realizando acciones defensoriales orientadas a la protección de este derecho fundamental. Para el año 2020, la Defensoría priorizará el acompañamiento a consultas previas de proyectos, obras y actividades relacionados con la implementación del Acuerdo de Paz.¹⁹

Observaciones

Se puede discernir que la inclusión de este sistema de salvaguardas étnicas y el sometimiento de varios compromisos a la consulta previa previsto en el Acuerdo Final, constituyen el logro más importante de los pueblos étnicos, con lo cual se hace efectiva la inclusión de estas

¹⁹ La delegada para grupos étnicos se encuentra elaborando un informe defensorial sobre el derecho fundamental a la consulta previa en Colombia.

comunidades como actores estratégicos en la construcción de una paz sostenible y duradera. Sin embargo, la pretensión de que la consulta previa sea el mecanismo imperante puede desembocar en un nivel de mayor politización y en la instrumentalización del mismo para dilatar el cumplimiento de los compromisos. Este mecanismo requerirá de ajustes procedimentales e institucionales para hacerlo funcional en la etapa de implementación. Este es, quizá, el mayor reto que queda frente al enfoque étnico en un escenario de posacuerdo. No obstante, estos ajustes procedimentales e institucionales, como los mecanismos especiales de consulta que está diseñando la ART¹, deben darse de acuerdo con los estándares internacionales y constitucionales sobre este derecho fundamental.

3.8 Plan Marco de Implementación

Con el objetivo de lograr la incorporación transversal de metas trazadoras e indicadores en el capítulo sobre pueblos y comunidades étnicas en el Plan Marco de Implementación, entre julio y diciembre de 2017 se llevaron a cabo las discusiones del PMI en el marco de la CSIVI, a partir de un Capítulo Étnico preliminar, y se concertaron metas trazadoras, indicadores, año de inicio, año de fin y responsables de las acciones. Los acuerdos logrados fueron incorporados como parte integral del PMI, mientras que los desacuerdos quedaron como parte de los anexos a manera de salvedades.

El PMI se enmarca en el Plan Nacional de Desarrollo que fue consultado con los grupos étnicos pactando unos montos indicativos de 10 billones para pueblos indígenas y 19 billones para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

Para la Defensoría del Pueblo dicha inclusión no aclara cuáles serán las fuentes específicas de financiación para el cumplimiento de los compromisos derivados de la consulta previa con grupos étnicos. Esto dificulta hacer seguimiento a la asignación de los recursos.

Si bien el pacto 12 es un pacto transversal, no es claro cómo se incluye el enfoque étnico y cómo se priorizarán recursos para los grupos étnicos en

los demás pactos del PND.

En virtud de lo anterior, es fundamental que estos aspectos queden plasmados en la ley de presupuesto. El proyecto de ley fue radicado en la Mesa Permanente de Concertación para iniciar el proceso de consulta previa. Actualmente, los grupos étnicos se encuentran en una revisión técnica del documento radicado por el Gobierno Nacional.

La Defensoría del Pueblo es la responsable directa de dos indicadores del PMI.

C.E.2 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

F.E.7 Porcentajes de planes y proyectos que incluya a los pueblos y comunidades indígenas, NARP y Rrom priorizados, atendidos por los órganos de control, en términos de acompañamiento y seguimiento.

En virtud de lo anterior, la Defensoría ha estado trabajando en la adecuación institucional para el cumplimiento de los mismos. Con respecto al indicador C.E.2, entre 2019 y 2020, elaboró los lineamientos conceptuales y metodológicos para incluir el enfoque étnico en el Sistema de Alertas Tempranas. Esta metodología incluye la identificación de variables de riesgo relacionadas con los derechos de los pueblos y comunidades étnicas como un sujeto colectivo de derecho.

Igualmente, sobre el indicador F.E.7, ha fortalecido la atención, acompañamiento y seguimiento a proyectos obras y actividades que afectan a los pueblos y comunidades étnicas, incluidos los relacionados con la implementación del Acuerdo Final.

El mes de julio del año en curso la Presidencia de la República presentó el primer informe de avances implementación capítulo étnico del plan marco de implementación. Si bien este balance no hace un análisis exhaustivo, plantea algunas preocupaciones iniciales resultado del diálogo con algunas

instancias de los pueblos y comunidades que han revisado el informe.

La primera se refiere al hecho de que una parte importante de la información reportada no se corresponde con el cumplimiento de las metas trazadas y los indicadores del PMI, en la medida en que reportan avances de oferta institucional previamente establecida.

Por ejemplo, la información que reporta la UARIV sobre reparación colectiva, se limita a mencionar el número de Sujetos Colectivos ubicados en municipios PDET y el estado del proceso de consulta para la reparación colectiva. Sin embargo, no indica si hay implementación de proyectos y/o programas que hacen parte de los PATR que desarrollen los Planes de Reparación Colectiva de los pueblos y comunidades étnicas que se encuentran en estas subregiones priorizadas en el Acuerdo Final, de acuerdo con la meta trazadora y el indicador meta trazadora del PMI:

Meta trazadora

A 2027 el 100% de los PDET, PATR que se implementen en territorios, pueblos y comunidades indígenas, negros, afrocolombianos, raizales, palenqueros y Rrom son concertados, consultados, diseñados, formulados, ejecutados y en seguimiento, con las autoridades étnico territoriales acorde con los planes de vida, etnodesarrollo, manejo ambiental, ordenamiento territorial y sus equivalentes en el maco reparador del enfoque étnico, racial, de mujer, familia, género y generación

Y el indicador de implementación:

Porcentaje de medidas, programas y proyectos de los PATR que desarrolla los planes de vida, etnodesarrollo, manejo ambiental, ordenamiento territorial o sus equivalentes, implementados

Así como lo establecido en el Decreto 893 de 2017.

“En los casos donde el PDET cuya realización esté proyectada para

hacerse en las regiones establecidas a través del presente decreto, que incluyan territorios y zonas con presencia de pueblos, comunidades y grupos étnicos, los PATR se armonizarán con los planes de vida, planes de salvaguarda, etnodesarrollo, planes de manejo ambiental y ordenamiento territorial o sus equivalentes (art, 6, párrafo).”(Decreto 893 de 2017).

En segundo lugar, el recorte de recursos en algunos sectores como la ANT al que hace referencia este informe, no se compadece con los indicadores y las metas trazadas en el PMI.

Observaciones

La construcción de un capítulo para la transversalización del enfoque para pueblos y comunidades étnicas en la implementación del Acuerdo Final es fundamental para hacer el seguimiento al Capítulo Étnico y valorar el impacto de la implementación sobre sus derechos.

Los recursos y las fuentes de financiación son fundamentales para poder cumplir con las metas e indicadores. No obstante, llama la atención el recorte de los recursos para los grupos étnicos, reflejado, por ejemplo, en la reparación colectiva o los recursos para tierras, lo cual contrasta con el alcance de los indicadores de por sí ambiciosos. Por otro lado, el bajo cumplimiento de los compromisos pactados con los grupos étnicos en los PND —(7 %) para el periodo 2010-2014, y 3% para el periodo 2014-2018 ²⁰— es una alarma frente a la perspectiva de cumplimiento de los acuerdos.

20 Comunicación personal de Armando Valbuena, secretario de la Comisión Étnica de Paz.

Capítulo 4

La Reconfiguración del Conflicto en los Territorios Étnicos

En el contexto del posacuerdo se evidencia un proceso de reconfiguración de los actores armados ilegales y la presencia de nuevos actores, algunos vinculados con las disidencias de las FARC-EP. Estos actores se disputan el control territorial y las rentas de economías legales e ilegales. Hay restricciones a la movilidad por MAP y MUSE en los territorios, confinamiento y desplazamientos individuales y colectivos, situaciones que han sido ampliamente constatadas por la Defensoría del Pueblo a lo largo del 2018 y 2019. Así pues, la situación de DD. HH. y DIH de los grupos étnicos en los territorios es de grave desprotección, al mismo tiempo que se registran amenazas en regiones como el Bajo Cauca Antioqueño, Catatumbo, Caribe y el Andén Pacífico.

En el séptimo informe sobre el Decreto Ley 4633 de 2011 advierte sobre el incremento del desplazamiento forzado en el país tras la firma del Acuerdo de Paz. Solo en 2018 ocurrieron 130 desplazamientos masivos que afectaron a 32 808 personas, o el equivalente de 10 225 familias. Como se

mencionó en el apartado sobre protección y garantías de seguridad, entre 2016 y 2020 la Defensoría del Pueblo ha presentado 60 alertas tempranas relacionadas con riesgo de grupos étnicos por presencia de grupos armados en sus territorios (ver anexo).

En el caso del departamento del Chocó aumenta el riesgo para los grupos étnicos por los combates entre el ELN y las ACG en municipios como Rio-sucio y Juradó. Entre los años 2018 y 2020 se han presentado asesinatos, amenazas y desplazamiento de líderes, confinamiento y desplazamiento de las comunidades en las regiones de San Juan y Atrato,²¹ Nuquí y el suroeste antioqueño, y han llevado a sus líderes a exigir garantía y protección a sus derechos ante las autoridades nacionales.

En el Cauca, la Defensoría del Pueblo se vio en la necesidad de plantear un trabajo interinstitucional,²² para prevenir la grave situación de derechos humanos y el asesinato a líderes indígenas que suma más de quince (15) en lo corrido de 2020.

Para el Caribe, en la Serranía del Perijá, la reorganización de un nuevo grupo armado encabezado por quienes operaron el Bloque Caribe de las FARC-EP significa un grave riesgo por el surgimiento de nuevas violencias en sus territorios.

Frente a esta situación, se hace urgente acelerar y fortalecer la implementación de los acuerdos en los territorios étnicos no solamente en términos de seguridad, sino también desde la perspectiva del desarrollo territorial y la garantía de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC). La implementación de los PDET propiciaría el acceso a la tierra, la garantía del derecho a la salud, a la educación, la asistencia técnica, la soberanía alimentaria, en resumen, la construcción del estado por tanto tiempo aplazada en los territorios afectados por el conflicto armado.

²¹ Esta situación ha sido denunciada por las autoridades

²² El Defensor del Pueblo planteó la instalación de una “Carpa Blanca”, como espacio interinstitucional en territorio que permita prevenir y atender de manera más efectiva la situación de DD. HH. y las amenazas y asesinatos de líderes sociales.

Acápite. Caso Nukak

A lo largo de la primera década del siglo XXI y hasta hoy, el pueblo Nukak en el departamento del Guaviare ha sido víctima de desplazamiento forzado consecuencia del conflicto armado interno, con graves consecuencias para su supervivencia física y cultural, como el desplazamiento forzado y el despojo de su territorio por parte de actores armados, quienes se disputan las economías ilegales.

Parte del área Oriental del Municipio de San José del Guaviare, capital del departamento y frontera de colonización del sur del Meta, ha sido objeto en la última década de serias alteraciones de orden público por enfrentamientos entre las otrora FARC-EP y los grupos armados delincuenciales. Se conoce por declaraciones de habitantes de ese sector que poblados conectados por estos ejes como Sabanas de la Fuga, San Luis de los Aires, Caño Makú, Guanapalo, Charrasquera y Charras, entre otros, sufrieron el impacto de la violencia desatada por los actores armados, obligando a la población a desplazarse y al abandono parcial o total de algunos centros poblados por amenazas o porque dichos poblados fueron destruidos. Posterior a la desmovilización de las FARC-EP, la más grande disidencia de esa guerrilla continuó operando en esta zona del departamento de Guaviare.

Entre octubre del año 2002 y hasta el año 2006 se presentaron varios éxodos de indígenas Nukak hacia San José del Guaviare ubicándose en lugares como la finca de Altos de Agua Bonita. Completando un total de 220 Nukak viviendo por fuera de su territorio ancestral y bajo la dependencia institucional. (Franky & Mahecha, 2010, p. 53)

El desplazamiento de los Nukak del área del resguardo hacia el casco urbano de San José se ha dado paralelamente con un proceso de colonización, deforestación y aumento de los cultivos ilícitos de los límites del resguardo hacia su interior. Debido a esto los Nukak han perdido progresivamente el control territorial y, en consecuencia, las posibilidades de un retorno en el corto plazo.

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

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

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

Por otro lado, en el PMI quedaron dentro de las metas y los indicadores trazados. Se señaló lo siguiente: «A 2021 todos los territorios de los pueblos étnicos estarán libres de MAPMUSE y saneados en los términos acordados entre las autoridades étnicas territoriales y la institucionalidad nacional con acompañamiento internacional» (PMI, 2017).

El despojo territorial del cual han sido y siguen siendo víctimas los Nukak en la actualidad ha afectado gravemente su derecho a la autonomía, a la identidad cultural y al gobierno propio. Esta situación, sumada a su condición de pueblo indígena en contacto inicial aumenta el grado de vulnerabilidad y agudiza gravemente los factores de riesgo de extinción física y cultural como sujeto colectivo.

En el año 2017, en un trabajo adelantado por la Dirección de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior (DAIR) y la Universidad Externado de Colombia, se pudo constatar que la mayoría de los asentamientos Nukak se encuentran en los límites o fuera del resguardo.

En la actualidad, los Nukak son beneficiarios de no menos de quince (15) programas estatales, que invocan su salvaguarda y su condición de sujeto de especial protección. Sin embargo, al mismo tiempo persisten las situaciones estructurales como el despojo territorial, la deforestación de su territorio y la consecuente disminución de los reductos de selva. El territorio de los Nukak se encuentra minado y cada vez más se ven limitados los circuitos de desplazamiento para realizar sus actividades.

Si bien el Estado ha titulado casi un millón de hectáreas a los Nukak bajo la figura de resguardo, en la actualidad se encuentran fuera de los límites de esa propiedad. Lugares tradicionales como Caño Avión, Laguna Danta, Laguna Pabón y el Cerro de las Cerbatanas permanecen en la memoria, pero a los cuáles no han podido volver. Por su parte las instituciones no pueden acompañarlos porque no existen las condiciones de seguridad a causa del conflicto armado que son un requisito para que los Nukak puedan recuperar su territorio ancestral. En la actualidad el Estado mantiene la ayuda de emergencia humanitaria con los impactos ya mencionados, incluido el hecho de que los alimentos no tienen en cuenta una dieta culturalmente adecuada.

En virtud de todo lo anterior, el horizonte de vida de los Nukak no parece haberse ampliado no obstante el esfuerzo institucional, el aumento de la oferta a través de programas y proyectos y el aumento de los escenarios de participación y concertación.

Desde el Auto 004 hasta el Capítulo Étnico, se plantea el problema de retorno y recuperación territorial que incluye el desminado, el fortalecimiento organizativo del pueblo y la posibilidad de definir un Plan de Inversión para la ejecución de sus recursos propios de acuerdo con el Decreto 1953 de 2014. El trabajo PDET debería articular esas iniciativas en un solo plan de trabajo concertado con los Nukak y con la participación de las FARC en los espacios determinados para ello, donde se pueda avanzar en la implementación de acciones relacionadas con estos tres aspectos.

La formulación e implementación de rutas de trabajo y acciones dispersas por sector aumentan el riesgo de extinción física y cultural de los Nukak a causa de la acción institucional. En este sentido, el PDET con los Nukak debería estar orientado y articulado a un solo Plan de Acción Institucional dirigido al cumplimiento del Capítulo Étnico.

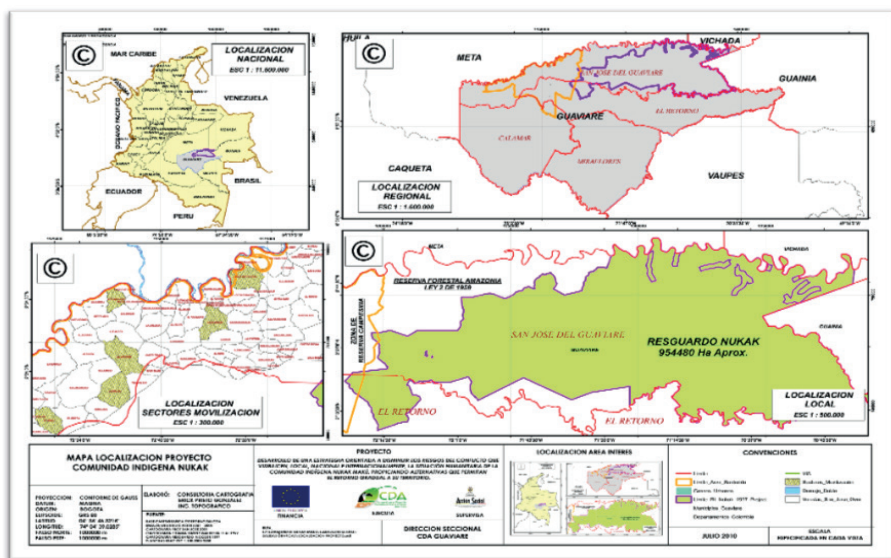
Para avanzar en el desminado, los Nukak han identificado algunos lugares de posible retorno, y existe una instancia de consulta y diálogo como pueblo con las autoridades legítimas para avanzar en el proceso de priorización. Sin embargo, se requiere la voluntad política del Gobierno para llevar a la instancia definida para ello el proceso de desminado humanitario del territorio Nukak.

Observaciones

La Defensoría del Pueblo observa con preocupación el poco avance de las instituciones en relación con el Capítulo Étnico, específicamente los dispuesto para el pueblo Nukak, como medidas que le permitan recuperar su territorio y garantizar su salvaguarda física y cultural.

Existe un avance importante en la construcción de información actualizada, igualmente en la creación de una instancia legítima para el diálogo de los Nukak como pueblo. Esto, junto con el trabajo de algunas entidades, ha permitido a los Nukak identificar posibles lugares para realizar un retorno, que debe ser de carácter progresivo y con un enfoque étnico y territorial, teniendo en cuenta los nuevos corredores y las prácticas de

movilidad que hoy tienen los Nukak hacia y desde San José del Guaviare y otros lugares por fuera del resguardo como Charras, así como las características culturales de los Nukak. Estos aspectos obligan a pensar el concepto de dignidad del Decreto 4633 de 2011 de una manera distinta. Es preciso priorizar, como una medida urgente y habilitadora de las demás medidas, el desminado humanitario del pueblo Nukak, a través de la instancia definida para ello. Para esto es importante articular con la IANPE y con la CSIVI.



El resguardo Indígena Nukak abarca la mayor parte del municipio de San José del Guaviare que esta fuera del área sustraída de la reserva forestal de la Ley 2 de 1959, alcanzando una extensión de superficie de 954 480 ha aproximadamente según la Resolución 056 de 1997 proferida por el INCORA que trata sobre la ampliación del resguardo Nukak.

Finalmente, en la vista inferior derecha se observa la localización de los grupos domésticos Nukak que se han desplazado a las veredas de Barrancón, Villa Leonor, Agua Bonita, Capricho, Caracol y Los Rosales, algunas de ellas aledañas al casco urbano de San José del Guaviare.

5. Recomendaciones a las Entidades del Gobierno Nacional y Local

5.1 Recomendaciones reforma rural integral (RRI)

A la Agencia Nacional de Tierras (ANT).

- Reglamentar, activar y poner en funcionamiento la subcuenta de tierras para dotación a comunidades étnicas (ampliación, saneamiento y titulación) en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz en cumplimiento del Decreto 902 de 2017.
- Implementar con urgencia el Decreto 2333 de 2014 como salvaguarda del derecho al territorio en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz, con especial atención en sus artículos 7, 8 y 9.

A la Agencia para la Renovación del Territorio (ART) y Ministerio del Interior como coordinadores y Departamento Nacional de Planeación (DNP).

- Trabajar de manera concertada con las autoridades indígenas de los pueblos amazónicos para la formulación e implementación de los Planes de Acción Inmediata (PAI) de acuerdo a los compromisos de la consulta previa del Decreto 902 de 2017. Estos deben incluir

acciones orientadas a la construcción de paz con enfoque territorial y priorizar regiones de acuerdo con el grado de afectación sufrida como consecuencia del conflicto armado.

- Trabajar de manera concertada con las autoridades étnicas en la estructuración de los proyectos para la implementación de las iniciativas de los PATR.

A la Presidencia de la República y Ministerio del Interior.

- Fortalecer y adecuar la institucionalidad para la concertación y el diálogo intercultural con los grupos étnicos en temas como el desarrollo territorial, el ordenamiento territorial, la justicia comunitaria, la resolución de conflictos, etc.
- Fortalecer las Direcciones de Asuntos Étnicos (DAES) y promover procesos de articulación al interior de las entidades para que el tema étnico se aborde desde una perspectiva integral.
- Las entidades del Gobierno Nacional (Ministerio del Interior, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio de Agricultura, Agencia de Desarrollo Rural, ANT), de acuerdo con sus competencias por sector deben tener en cuenta los PATR en la fase de planeación de sus presupuestos y en la priorización de acciones, programas y proyectos para grupos étnicos en los próximos catorce (14) años.

5.2 Recomendaciones programa nacional integral de sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS)

A la Consejería para la Estabilización y la Consolidación y la ART.

- Formular e implementar conjuntamente con las autoridades y organizaciones de los grupos étnicos programas de sustitución en sus territorios con un enfoque cultural y territorialmente adecuado y desde la perspectiva del sujeto colectivo de derecho.

- Fortalecer la información relacionada con: acuerdos individuales con personas que pertenecen a territorios colectivos étnicos, acuerdos con personas no étnicas que habitan en territorios colectivos étnicos, y acuerdos con personas no étnicas con vínculos familiares con grupos étnicos.
- Concertar con las autoridades étnicas y las comunidades campesinas sobre la presencia de estas últimas en resguardos indígenas y territorios colectivos afrocolombianos en condición de beneficiarios del PNIS.
- Concertar una estrategia con autoridades étnicas sobre la implementación de proyectos productivos con familias indígenas en territorios étnicos, inscritos de manera individual como beneficiarios del PNIS, salvaguardando los derechos del sujeto colectivo (territorio, integridad étnica y cultural, participación, subsistencia).
- Expedir el decreto de reglamentación del PNIS consultado y concertado con los pueblos y comunidades étnicas, conforme a las metas y los indicadores del PMI.
- Conforme a lo establecido en el Acuerdo, el PNIS deberá respetar y proteger los usos y consumos culturales de plantas tradicionales catalogadas como de uso ilícito (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016, p. 205).
- Reglamentar el funcionamiento del PNIS en el marco de la ART y avanzar en una efectiva implementación de los acuerdos del PNIS en territorios étnicos, de manera concertada con las autoridades y desde la perspectiva de los sujetos colectivos de derechos.

5.3 Recomendaciones protección y garantías de seguridad

A la Unidad Nacional de Protección (UNP) y al Ministerio del Interior.

- Fortalecer los sistemas de autoprotección de los grupos étnicos incluida la Guardia Indígena y la Guardia Cimarrona, así como medidas

de orden cultural y espiritual de acuerdo con la especificidad de cada uno, construyendo las medidas de fortalecimiento de manera conjunta con las autoridades y comunidades de los grupos étnicos.

- Incluir a las comunidades afrocolombianas, a través de sus instancias representativas, en la consulta y concertación del Decreto de Protección Colectiva para Grupos Étnicos que fue pactado con las Organizaciones indígenas en el marco de la Comisión de Derechos Humanos para Pueblos Indígenas de agosto de 2019.
- Garantizar la participación de las organizaciones étnicas en instancias del Acuerdo como la Comisión de Garantías de Seguridad, y articular acciones coordinadas de protección reguladas e implementadas desde dicha instancia.

A la Fiscalía, Ministerio de Defensa y Ministerio del Interior

- Fortalecer la acción institucional contra las organizaciones criminales que atenten contra la vida de los líderes y autoridades, así como los derechos de los grupos étnicos, atendiendo las recomendaciones realizadas por el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo.
- Implementar mecanismos de coordinación con las autoridades étnicas para adelantar investigaciones que conduzcan a la identificación y judicialización de los responsables de crímenes contra líderes, autoridades y miembros de las comunidades.

5.4 Recomendaciones en materia de excombatientes y reincorporación

A la Consejería para la Estabilización y la Consolidación y Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN).

- Construir de manera urgente el programa especial de armonización para la reincorporación de los desvinculados con pertenencia étnica, de manera concertada con las instancias definidas para ello, conforme a las metas y los indicadores del PMI.
- Garantizar el derecho fundamental a la consulta previa durante toda la fase de implementación del Acuerdo de Paz para el desarrollo de proyectos productivos, obras de infraestructura, creación de Juntas de Acción Comunal que hagan parte de la reincorporación y sean susceptibles de afectar la integridad étnica y cultural, y el territorio de los grupos étnicos de conformidad con lo establecido en el Convenio 169 de la OIT y la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Al Ministerio del Interior.

- Diseñar y fortalecer los mecanismos institucionales y comunitarios de resolución de conflictos interculturales para prevenir y mediar posibles conflictos entre indígenas, campesinos y excombatientes como resultado de los procesos de reincorporación.

Al Sistema de Verdad Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición (SIVJRNR).

A la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad la Convivencia y la No Repetición.

- Identificar casos emblemáticos de afectación a comunidades afrocolombianas, rom e indígenas y con la participación de las FARC-EP, el Gobierno, las comunidades y garantes nacionales e internacionales.
- Concebir e implementar acciones sostenidas de reparación integral como actos de reconocimiento de responsabilidad colectiva (por ejemplo, participación en planes de descontaminación de MAP, AEI y MUSE), reparación colectiva, procesos de retorno y acciones de reconstitución y reparación de la integridad de los territorios étnicos.

A la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP).

- Ajustar los mecanismos de la Jurisdicción Especial para la Paz a fin de que en los planes de reintegración y cumplimiento de penas alternativas las comunidades étnicas puedan participar, por ejemplo, en la recuperación de sus integrantes que terminaron en las filas de la guerrilla, en la corrección y sanción de estos, y en el desarrollo de actividades reparatorias a su favor.
- Ampliar los tiempos de los grupos étnicos para la presentación de los informes a la JEP teniendo en cuenta que el proceso de consulta del sistema implicó que el trabajo de elaboración de informes inició más tarde para los grupos étnicos, y que la emergencia sanitaria ante la COVID-19 ha afectado los procesos de elaboración de informes.

A la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas.

- Revisar y adecuar los criterios de priorización de búsqueda de personas desaparecidas a las condiciones territoriales, sociales y culturales de los grupos étnicos, de manera que permita incluir casos de búsqueda de personas desaparecidas en zonas apartadas como la Amazonía, e identificar casos representativos desde el punto de vista cualitativo como autoridades de gobierno, líderes espirituales entre otros.

Al Ministerio de Hacienda, la UARIV y el Ministerio del Interior.

- Garantizar de manera urgente los espacios con las organizaciones étnicas en el marco del seguimiento a la consulta previa de los Decretos Leyes de Víctimas 4633, 4634 y 4635 para revisar las necesidades de modificar aspectos de su implementación, tenido en cuenta los rezagos y el déficit que se registra a la fecha en esta materia.
- Garantizar recursos suficientes para avanzar en la implementación de los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635, los planes de salvaguarda indígena y los planes comunitarios afrocolombianos, de manera articulada con el cumplimiento de la orden cuarta del Auto 266 de 2017.

- Fortalecer la articulación institucional y los mecanismos de seguimiento y verificación de los procesos de retorno de las comunidades indígenas y afrocolombianas.
- Implementar de manera urgente el desminado de los territorios de manera concertada con las autoridades y organizaciones étnicas, priorizando los territorios indígenas y afrocolombianos donde se van a realizar procesos de retorno de comunidades desplazadas (como es el caso del pueblo Nukak Makú), mencionadas en el texto principal y que es uno de los puntos que hacen parte del Capítulo Étnico del Acuerdo Final.

5.5 Recomendaciones en Materia de Participación Política

A la Consejería para la Estabilización y la Consolidación.

- Garantizar los recursos técnicos y financieros necesarios para el funcionamiento de la IEANPE como instancia étnica para el seguimiento, la verificación y la realización de observaciones y recomendaciones por parte de los pueblos étnicos.
- Fortalecer las emisoras comunitarias de los pueblos indígenas y los sistemas de comunicación propios.

5.6 Recomendaciones en Materia de Consulta Previa

Al Ministerio del Interior.

- Garantizar el derecho fundamental a la consulta previa en todas las

acciones de la implementación del Acuerdo de Paz susceptible de afectar la integridad étnica y cultural de los grupos étnicos.

- Garantizar la participación de los grupos étnicos en las fases de diseño y formulación de los proyectos para la implementación de los PDET como una estrategia para hacer más ágil y efectivo el proceso de consulta previa de los programas y proyectos susceptibles de afectar a los grupos étnicos.
- Aplicar el principio de flexibilidad en los procesos de consulta previa para la implementación del Acuerdo de Paz, siempre desde la perspectiva de maximizar y no minimizar la garantía del derecho.

5.7 Recomendaciones Caso Pueblo Nukak

AL SIVJNR.

- Realizar un reconocimiento temprano de verdad que aporte información sobre las lógicas del desminado en el territorio Nukak y el paradero de los Nukak que fueron reclutados por las FARC durante su participación en el conflicto.
- Diseñar un Plan de Acción Único con las autoridades del pueblo Nukak, organizadas en Mauro Muno, que articule el Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz, el Plan de Salvaguarda, el Plan de Retorno y Reubicación y el Decreto 1953 de 2014.
- El Plan deberá estar orientado a la recuperación territorial y el fortalecimiento organizativo y el gobierno propio de los Nukak que les permita un retorno progresivo a algunas áreas de su territorio ancestral en el resguardo. El Plan Único implica que las instituciones articuladamente con las instancias representativas del pueblo Nukak definan una ruta de trabajo con el objeto de mitigar la acción con daño, disminuyendo el número de reuniones y de intervenciones institucionales desarticuladas.

A la Alta Consejería para la Estabilización y la Consolidación y Dirección de Asuntos contra Minas Antipersona (DAICMA).

- Priorizar el desminado humanitario del pueblo Nukak en la instancia definida para ello y de manera concertada con las instituciones representativas de los Nukak. Esta medida es prerrequisito para el retorno al territorio, el fortalecimiento, la soberanía alimentaria y la salvaguarda de este pueblo.

5.8 Recomendaciones Capítulo Étnico y Emergencia Humanitaria en el Marco de la COVID-19

A la ART.

- Garantizar los recursos necesarios para la implementación de los PDET en los territorios étnicos, con énfasis en aspectos como salud propia e intercultural, desarrollo integral, fortalecimiento institucional como medida para la atención, prevención y protección de la vida e integridad de los grupos étnicos en el marco de la emergencia humanitaria por la COVID-19.

A la UNP y el Ministerio del Interior.

- Fortalecer los sistemas de autoprotección de los grupos étnicos, Guardia Indígena y Guardia Cimarrona a través de dotación de elementos de bioseguridad, alimentos y otros que sean necesarios para fortalecer las medidas de prevención y protección en los territorios étnicos.
- Agilizar las evaluaciones de riesgo a líderes étnicos y adecuar medidas de protección para los líderes en el contexto del aislamiento

obligatorio, con especial atención en zonas rurales.

Al Ministerio del Interior.

- Concertar mecanismos de participación y consulta teniendo en cuenta los estándares del Convenio 169 de la OIT y la Corte Constitucional para la implementación de iniciativas priorizadas por las comunidades en los PDET, que requieran consulta para su ejecución.

Al Ministerio de Salud y al Ministerio del Interior.

- Implementar de manera urgente estrategias de comunicación intercultural y bilingüe dirigidas a grupos étnicos, relacionadas con las medidas de atención, prevención y protección de la vida y la salud en el marco de la emergencia económica y social por la COVID-19.
- Generar lineamientos institucionales para el duelo y de la realización de ritos funerarios de acuerdo con las costumbres y creencias de los pueblos, así como garantizar la trazabilidad de los cuerpos e identificación de fallecidos según las recomendaciones de La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en sus para la atención de los grupos étnicos en el marco de la pandemia por la COVID-19.

A la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo, el Ministerio del Interior y la UARIV.

- Mantener la ayuda humanitaria de emergencia a los grupos étnicos mientras se mantenga la crisis económica y social por la COVID-19.

Al Departamento Nacional de Planeación (DNP).

- Realizar adecuaciones institucionales en el marco de la emergencia que permita a las autoridades indígenas certificadas en el marco del Decreto 1953 de 2014 ejecutar recursos de manera más flexible con el objeto atender y prevenir la COVID-19 en las comunidades.

- Ampliar los tiempos de los grupos étnicos para la presentación de los informes a la JEP, teniendo en cuenta las afectaciones por la emergencia humanitaria de la COVID-19.

Seguimiento a la implementación de recomendaciones

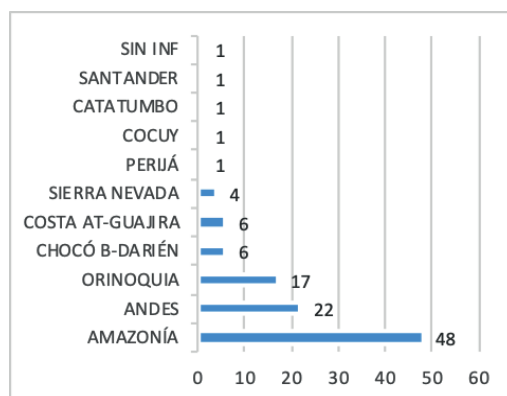
El presente informe Defensorial El Posacuerdo en los Territorios Étnicos: Balance del cumplimiento del Capítulo Étnico en el Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, se enmarca en las facultades encomendadas al Defensor del Pueblo en los artículos 282 y 283 de la Constitución Política y la Ley 24 de 1992. En esa medida, las recomendaciones formuladas serán objeto de verificación y seguimiento desde la Defensoría del Pueblo; Grupos Étnicos, Asuntos Agrarios y de Tierras, Prevención de Riesgos y Sistema de Alertas Tempranas. Para los precisos efectos del seguimiento a las recomendaciones del presente informe y por la gravedad de las situaciones caracterizadas, se tendrá como invitado permanente a la Procuraduría General de la Nación, a la Contraloría General de la República y la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos.

6. Anexos

Tabla: Porcentaje de pueblos indígenas por región.

Region	Pueblos	%
Amazonía	48	44,4
Andes	22	19,4
Orinoquía	17	15,7
Chocó Biogeográfico Darién	6	5,6
Costa Atlántica Guajira	6	5,6
Sierra Nevada	4	3,7
Perijá	1	0,9
Cocuy	1	0,9
Catatumbo	1	0,9
Santander	1	0,9
Sin Inf	1	0,9
Total	108 ²³	100

Cuadro: Población raizal, palenquera y negra por departamento



²³ El total de 108 pueblos indígenas los establecimos después de cotejar los datos del Gobierno Nacional con los de varias organizaciones nacionales como la ONIC. Los nombres para unos grupos varían de un caso a otro y es probable que ahí radiquen las principales diferencias.

Tabla: Población indígena por departamento

Nombre Del Departamento	Indígena	Total	% Indígena
Antioquia	30 796	5 562 812	0,55 %
Atlántico	25 986	2 107 781	1,23 %
Bogotá	14 095	6 740 859	0,21 %
Bolívar	2510	1 831 425	0,14 %
Boyacá	5635	1 192 983	0,47 %
Caldas	37 901	889 402	4,26 %
Caquetá	5072	332 326	1,53 %
Cauca	247 654	1 176 026	21,06 %
Cesar	45 430	874 797	5,19 %
Córdoba	14 .605	1 459 794	9,97 %
Cundinamarca	7193	2 200 790	0,33 %
Chocó	43 903	387 633	11,33 %
Huila	9820	993 842	0,99 %
La Guajira	277 334	654 454	42,38 %
Magdalena	8839	1 134 699	0,78 %
Meta	8 268	696 662	1,19 %
Nariño	155 188	1 491 026	10,41 %
Norte De Santander	10 015	1 197 590	0,84 %
Quindío	1817	514 747	0,35 %
Risaralda	25 445	85 .697	2,98 %
Santander	3393	1 890 976	0,18 %
Sucre	83 441	759 026	10,99 %
Tolima	57 457	1 300 842	4,42 %
Valle Del Cauca	2824	4 029 027	0,54 %
Arauca	2966	147 859	2,01 %
Casanare	3713	275 311	1,35 %
Putumayo	44 738	234 620	19,07 %
San Andrés,providencia Y Santa Catalina	21	59 010	0,04 %
Amazonas	18 810	46 182	40,73 %
Guainía	11 594	18 761	61,80 %
Guaviare	2104	56 203	3,74 %
Vaupés	11 505	19 709	58,37 %
Vichada	17 573	43 982	39,95 %
Total	1 387 645	41 174 853	3,37 %

Tabla: procesos étnicos para la formulación de los Planes de Acción para la Transformación Territorial²⁴

Subregión	Sujeto étnico	N° Procesos étnicos que vincula
Sierra Nevada	Consejo Territorial de Cabildos Sierra Nevada de Santa Marta y Resguardo wayuu Mayablangloma	18
	Pueblo Afrocolombiano del César	11
	Asociación de Cabildos Indígenas Yukpa	8
	Consejos Comunitarios Valledupar (Guacoeche, Río Garupal y Valencia)	1
	Consejo Comunitario Fundación Pueblo Afrocolombiano Magdalena	2
	Pueblo Ette Naka	1
Arauca	ASOCATA y ASCATIDAR	23
	Pueblos Afrocolombianos de Arauca	6
Sur de Bolívar	Consejo Comunitario de Comunidades Negras Casimira Alrincón Amelá	1
	Consejo Comunitario de comunidades Negras de Caño Bodegas	1
Pacífico y Frontera Nariñense	Cabildo Mayor Awá de Ricaurte (CAMAWARI)	14
	UNIDAD INDÍGENA DEL PUEBLO AWA - UNIPA	25
	ASOCIACIÓN DE CABILDOS INDÍGENAS EPERARA SIAPIDAARA DE NARIÑO (ACIESNA)	9
	RED DE CONSEJOS COMUNITARIOS DEL PACÍFICO SUR - RECOMPAS	15
	ASOCIACIÓN DE ORGANIZACIONES ÉTNICAS TERRITORIALES DE NARIÑO - ASOCOETNAR	46
	CONSEJOS UNIDOS DE MAGUI	2
Pacífico Medio	Asociación de Consejos Comunitarios de Timbiquí	7
	OZBESCAC-CRIC	10
	ASOCONSEJOS	5
	Consejo Comunitario Cuenca Río Naya	1
	ASCIVA	7
	Consejos Comunitarios PCN	8
	3 Consejos Comunitarios independientes	3
Alto Patía y Norte del Cauca	CCCN por vereda	33
	Consejo Regional Indígena del Cauca - CRIC	19
	Autoridades Nunakchak	4
	Autoridades Nunakchak Cabildo indígena de Kurak Chack	1
	Cabildo Indígena Corinto Tierra de bendición (CAICOTB)	1
	Cabildos Indígenas la Fria, Carbonera y el Nogal	3
	Cabildo Central de asentamientos Nasa Kwes Kiwe	3
	Asociación de Cabildos SA' TH TAMA KIWE-Territorio ancestral del pueblo Nasa Caldono	6
	Asociación de cabildos Indígena del Norte del Cauca Cxhab Wala Kiwe	16
	Consejos Comunitarios del Norte del Cauca (ACON)	32
	Asociación CORPOAFRO	10
	Consejo mayor para el Desarrollo Integral de Comunidades Negras de la Cordillera Occidental de Nariño- COPDICONC	5
	CCCN Jaguar La María, Barranco Río Guegüe,	3
	La Paila Barrios de Corinto	

²⁴ Información suministrada por la ART resultado de reunión técnica, 15 de agosto de 2019

	Concertación Santander de Quilichao	1
	Cabildo Sol de los Pastos	1
	Cabildo Indígena la Bonanza y San Antonio	2
	Concertación municipio Canoas	2
	Autoridades Misak del cabildo Ovejas Siberia	1
	Consejos Comunitarios: La Alsacia, Río Timba, Cuenca Cauca, Cerro Teta y Río Cauca.	5
	Asociación Cabildos Indígenas del Norte del Cauca	14
Sur de Tolima	Ruta del Chile	14
	Mesa permanente de concertación de Ataco	8
	Resguardo Las Mercedes	1
	Comunidad Nasa Barbacoas	1
	Resguardo Nasa Gaitana	1
	AFRORÍO	1
	AFROATACO	1
Macarena- Guaviare	Kumpania gitana de Chaparral	1
	Mesa de concertación departamental del Meta'	20
	Asocrigua II*	15
	Asopamurimajsa*	4
	Asotramig*	8
	Asomaucowot*	2
	LAMAN MARULLA	11
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	Mauro Muno	13
	Organización Indígena de Antioquia (OIA)	42
	Consejos Comunitarios del municipio de Zaragoza	13
	Consejos Comunitarios del Municipio de Anorí	2
	Consejos Comunitarios del municipio El Bagre	14
	Consejos Comunitarios del municipio de Caucasia	21
	Consejos Comunitarios del municipio de Cáceres	9
Putumayo	Consejos Comunitarios del municipio de Nechí	6
	Consejos Comunitarios del municipio de Remedios	2
	Consejos Comunitarios del municipio de Segovia	3
	Consejos Comunitarios del municipio de Tarazá	2
	ASOCIACION KWE´SX KSXAW	33
	Organización Zonal Indígena del Putumayo (OZIP)	11
	ACIPAP	39
Chocó	Asociación KIPARA-Pueblo Embera	11
	Mesa permanente del pueblo cofán	11
	FEDECAP	67
Sur de Córdoba	FICH	72
	Resguardos indígenas Chocó	50
	Autoridades étnicas del Resguardo Zenú del Alto San Jorge	3
	Resguardo Embera Katío Cañaveral	1
	Cabildo DOCHAMA	1
	Autoridades étnicas del pueblo embera katío del Alto Sinú	1
	Cabildo veredal Cocuelo	1
Cuenca del Caguán y Pídemonte Caquetense	Cabildo veredal Zenú Las Minas	1
	CCCN San José de Uré y sus organizaciones de base	4
	CONCOARAPIOS	1
Catatumbo	Mesa de Concertación Departamental del Caquetá	43
	Pueblo indígena Barí	2

Montes de María	Cabildo Indígena Zenú de Zambrano	1
	Cabildo Indígena Zenú Cunaypa	1
	Consejo Comunitario Berruguitas	1
	Cabildo de la Comunidad de Gambote del Pueblo Indígena Zenú con asentamiento en San Cayetano	1
	Consejo Comunitario Almirante Padilla de Robles	1
	Consejos Comunitarios de María La Baja	10
	Cabildo Mayor Indígena Zenú Nuevo Porvenir de Retiro y Cabildo Menor Zenú de La Pista	2
	Cabildo Indígena Chale	1
	Resguardo Indígena Zenú de San Andrés de Sotavento	3
	Cabildo Indígena Morroy	1
	Asociación de Cabildos Indígenas del municipio de San Onofre y los Cabildos Menores	6
	Cabildos Indígenas de Galapa, Vilut, y San Jorge de Amalgra	3
	Comunidades Indígenas Zenú de Tolú Viejo	14
	Cabildo Indígena Paloquemao	1
	Consejos Comunitarios de San Onofre	1
	Consejo Comunitario Eladio Ariza de San Cristóbal y Consejo Comunitario Santo Madero	2
	Consejos Comunitarios Tolú Viejo	1
Urabá Antioqueño	Organización Indígena de Antioquia (OIA)	22
	Consejo Comunitario Los Mangos	1
	Consejo Comunitario Los Manatíes	1
	Consejo Comunitario Bocas del Atrato y Leoncito	1
	Consejo Comunitario Bocas del Río Turbo	1
	Consejo Comunitario Puerto Girón	1

Referencias

- Balza Alarcón, R. (2011). *Tierra, territorio y territorialidad indígena*. Bolivia. Editorial APCOB.
- Capítulo Étnico, Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. (2016). Bogotá, Colombia.
- DANE, Censo General, 2005 y 2018.
- Departamento Nacional de Planeación. (2016). *Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final*.
- Sánchez Botero, E. (2006). *Entre el juez Salomón y el dios Sira: decisiones interculturales e interés superior del niño*. Bogotá. Editorial Gente Nueva.
- Zambrano, C. (2002). *Nación y pueblos indígenas en transición. Etnopolítica radical y fenómenos culturales emergentes en América Latina*. Universidad Nacional. Bogotá.

Normas

- Convenio 169. *Convenio sobre pueblos indígenas y tribales*. OIT.1989.
- Decreto 893. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. 2017.
- Decreto Ley 902. Presidencia de la República. 2017.

Sentencias

- Sentencia T-693. Corte Constitucional de Colombia. 2011.
- Sentencia T-235 de 2011. Corte Constitucional de Colombia. 2011.
- Sentencia T-282 de 2011. Corte Constitucional de Colombia. 2011.
- Sentencia T-698. Corte Constitucional de Colombia. 2011.
- Sentencia T-025. Corte Constitucional de Colombia. 2004.
- Sentencia T-713. Corte Constitucional de Colombia. 2017.
- Auto 004, *Protección de derechos fundamentales de personas e indígenas desplazados por el conflicto armado en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la Sentencia T-025/04*. (2009). Corte Constitucional de Colombia.
- Auto 005. *Protección de derechos fundamentales de la población afrodescendiente víctima del desplazamiento forzado en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la Sentencia T-025/04*. (2009). Corte Constitucional de Colombia.

