

Balance de cumplimiento de la implementación del capítulo étnico del acuerdo final para la paz entre el gobierno de Colombia y las FARC-EP

Diana Aguas¹

Resumo

O propósito deste artigo é expor os alcances e o avanço em matéria de implementação do capítulo étnico do Acordo Final de Paz assinado pelo governo da Colômbia e pelas FARC-EP, no ano de 2016. Especialmente, mostra um balanço no cumprimento do Capítulo Étnico, especificamente no desenvolvimento dos princípios, proteções e garantias do enfoque étnico e sua territorialização. Neste documento, encontram-se quatro apartados: no primeiro se apresenta um contexto sobre como se constitui o capítulo étnico no marco do Acordo Final de Paz na Colômbia; o segundo apartado oferece uma breve explicação sobre como se constituem as instâncias para acompanhamento e verificação. No terceiro apartado, se faz uma exposição do balanço de cumprimento da implementação do capítulo étnico do acordo final, para terminar com algumas reflexões (conclusões) sobre o cumprimento e a implementação.

Palavras-chave: Grupos Étnicos; Capítulo Étnico; Acordo Final de Paz; Colômbia; Balanço, implementação

Resumen

Este artículo tiene como propósito exponer los alcances y el avance en materia de implementación del capítulo étnico del acuerdo final de paz firmado entre el gobierno de Colombia y las FARC-EP en el año 2016. Especialmente muestra un balance en el cumplimiento del Capítulo Étnico, específicamente en el desarrollo de los principios, salvaguardas y garantías del enfoque étnico y su territorialización. En este documento se encuentran cuatro apartados: en el primero se presenta un contexto sobre cómo se constituye el capítulo étnico dentro del acuerdo final de paz en Colombia; un segundo apartado que ofrece una breve explicación de cómo se constituyen las instancias para su seguimiento y verificación. En el tercer apartado se hace una exposición del balance de cumplimiento de la implementación del capítulo étnico del acuerdo final, para terminar con algunas reflexiones (conclusiones) sobre su cumplimiento e implementación.

Palabras clave: Grupos étnicos; Capítulo étnico; Acuerdo final de Paz; Colombia; Balance,

¹ Consultora de la Organización Internacional para las Inmigraciones. E-mail: dianaguas@gmail.com.





Introducción. Sobre el capítulo étnico del acuerdo final de paz de Colombia

En el año 2012 en la ciudad de Oslo, Noruega, el gobierno nacional de Colombia — en adelante, gobierno nacional —, y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo — en adelante, FARC-EP —, tomaron la decisión de poner fin al conflicto armado con la insurgencia de las FARC-EP, principal actor de este conflicto, el cual, por cierto, se había reconocido como el conflicto interno más antiguo del hemisferio occidental, para posteriormente continuar con un proceso de diálogos en la mesa de negociaciones en La Habana, Cuba.

Con delegados y delegadas del gobierno nacional y de las FARC-EP, y a través de diálogos exploratorios se dio inicio a un proceso de paz que duraría alrededor de cuatro años y que originaría el *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, — en adelante, acuerdo final de paz —, el cual fue firmado en la ciudad de Cartagena, Colombia, el 26 de septiembre de 2016.

Desde los inicios de los diálogos, las organizaciones étnicas del país, las de los pueblos y comunidades indígenas, y las de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (NARP), reiteraron su respaldo al proceso de paz e insistieron en hacer parte de la mesa de diálogos.

Sin embargo, durante los primeros años los grupos étnicos, quienes representan la mayor parte del universo de víctimas del conflicto armado en Colombia, no lograron acceder a estos diálogos. En este marco construyeron la *Comisión Étnica para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales*, — en adelante, Comisión Étnica —, cuyo objetivo fue salvaguardar los derechos territoriales y colectivos de los grupos étnicos en el proceso de negociación y acuerdos para la paz. La Comisión Étnica — en el ejercicio de exigibilidad de sus derechos colectivos —, logró hacer incidencia política para participar en la mesa de diálogos de la Habana en el año 2015, y de forma más intensificada durante el año 2016 con el Congreso de los Estados Unidos, funcionarios de alto nivel del gobierno nacional y el presidente de ese momento, Juan Manuel Santos.

Estos diálogos, acompañados por el alto comisionado para los derechos humanos de Colombia, lograron instar al gobierno nacional y a las FARC-EP a invitar a los grupos étnicos a la mesa de diálogo de La Habana para incorporar dentro del acuerdo final de paz la visión y las garantías de sus derechos. Es así como en el 2016 la mesa de diálogo de La Habana permitió una audiencia en donde los grupos étnicos reiteraron la importancia de incorporar dentro del proceso y acuerdo final de paz el enfoque étnico territorial. De esta manera, se constituyó el capítulo étnico dentro del acuerdo final de Paz.

El *Capítulo Étnico del Acuerdo Final de Paz* incorpora una perspectiva del enfoque étnico territorial para su implementación, partiendo del reconocimiento de que los grupos étnicos del país deben tener control sobre los acontecimientos que les afectan a sus territorios, recursos ambientales y culturales, manteniendo sus instituciones, culturas y tradiciones. Este capítulo incorporó los principios normativos jurídicos nacionales e internacionales, los cuales, a su vez, han servido para estos grupos como herramientas jurídicas para la garantía de sus derechos individuales y

colectivos, reconocidos en la Constitución política de Colombia de 1991 y desarrollados a través de normas, jurisprudencia nacional e internacional.

De igual manera, el capítulo étnico define y reconoce salvaguardas y garantías para la implementación del acuerdo final de paz. Especialmente enfatiza en respetar el carácter principal y no subsidiario del derecho de los grupos étnicos a la consulta previa, libre e informada, derecho constitucional y colectivo de los grupos étnicos asumido por Colombia al adoptar el Convenio 169 de la OIT de 1989 a través de la Ley 21 de 1991, y del derecho a la objeción cultural como garantía para la no repetición. Es así que el enfoque étnico territorial se incorpora a cada uno de los puntos del acuerdo final de paz de manera transversal. Por tanto, se establece que en ningún caso la implementación del acuerdo final de paz irá en detrimento de sus derechos individuales y colectivos.

Bajo este contexto, y entendiendo que el capítulo étnico se construyó como una herramienta política que busca el reconocimiento y promueve la garantía de los derechos que históricamente los grupos étnicos han reivindicado en el país, en este documento tengo como objetivo presentar un balance de su implementación en cada uno de los puntos que conforman el acuerdo final de paz, con el ánimo de visibilizar los avances y los alcances de su implementación. Este balance tiene en cuenta que el periodo más largo de implementación de los acuerdos de paz en Colombia ha recaído en un nuevo gobierno nacional, el cual ha manifestado públicamente y en distintas oportunidades su desacuerdo con los puntos pactados.

Instancias de verificación de la implementación del capítulo étnico en el acuerdo final de paz (aproximación metodológica)

El Acuerdo Final para la Paz de Colombia desarrolla en total seis puntos, los cuales no solamente tienen unos objetivos específicos, sino que además cuentan con la definición de mecanismos acordados para su implementación y verificación para la construcción de la paz en el país.

A través del Decreto 1995 de 2016, el gobierno nacional creó la Instancia Especial Nacional de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE), a la cual se le asignaron funciones de consulta, representación e interlocución con la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI). En febrero de 2017, la CSIVI mediante comunicado número trece estableció que la IEANPE estaría conformada por ocho delegados de los grupos étnicos, cuatro de la Comisión Étnica y cuatro de la Coordinación étnica nacional de paz (CENPAZ)².

² La Coordinación Étnica Nacional de Paz (CENPAZ) es una confluencia de organizaciones étnicas del nivel nacional, regional y local que articula la Coordinación Nacional de Pueblos Indígenas (CONPI), la Coordinación Nacional de Comunidades y Organizaciones Afrocolombianas (CONAFRO), Comunidades Construyendo Paz desde los Territorios (CONPAZ), la Asociación de Autoridades del Pueblo Wounaan de Colombia (WOWNDECO), la Asociación Sindical del Magisterio Quibdoseno y Chocano (MASEAQCH), la Federación de Pequeños y Medianos Mineros del Chocó (FEDEMICHO), así como los Capítulos Regionales de CENPAZ y sus organizaciones territoriales (Primer informe de cumplimiento del capítulo étnico del acuerdo final de paz entre el gobierno nacional y las FARC-EP).





Dentro de las funciones de esta instancia especial de pueblos étnicos está: hacer seguimiento a la implementación del capítulo étnico; hacer recomendaciones a la CSIVI para la incorporación del enfoque étnico territorial de manera transversal a la interpretación, seguimiento y verificación del acuerdo final de paz; mantener la comunicación y los espacios de interlocución con las comunidades de los grupos étnicos y las instancias de interlocución oficiales de éstos con el gobierno nacional, y difundir y socializar el acuerdo final de paz con una perspectiva étnica a los pueblos étnicos y a la sociedad en general (Comisión Étnica, 2018).

Asimismo, la IEANPE participó en la formulación normativa y en el diseño institucional que fue significativo en cuanto a acciones legislativas para la implementación del acuerdo final de paz dado que surtió con los pueblos étnicos y sus representantes nacionales un proceso de concertación de herramientas normativas que permitieran la garantía del enfoque étnico territorial. En este sentido, participó en los avances normativos para la implementación de la paz en el país; logró concertar y consultar: el Decreto Ley 953 de 2017, “Pago por servicios ambientales y otros incentivos a la conservación”; el Decreto Ley 902 de 2017, “Medidas para facilitar la implementación de la reforma rural integral en materia de tierras — procedimiento para el acceso y formalización en el fondo de tierras”; el proyecto de ley para regular el Sistema Catastral Multipropósitos³; el Decreto Ley 893 de 2017, “Creación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET”; el proyecto de ley para la creación de la Circunscripción Especial para la Paz, y la Ley estatutaria para la administración de la justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP).

De estos seis proyectos, cinco fueron protocolizados con la Mesa Permanente de Concertación de los Pueblos y Organizaciones Indígenas (MPC)⁴. Estos proyectos alcanzan a salvaguardar los derechos de los grupos étnicos y especialmente cuentan con la definición de proposiciones para sus derechos territoriales que se encuentran desarrollados en el capítulo étnico. De esta manera, dentro de los desarrollos legislativos para la implementación del acuerdo final de paz, se incorporó a los pueblos y comunidades étnicas en el *fast track*, escenario de rápido desarrollo legislativo que duró 180 días y sancionó a través de decretos leyes la normatividad requerida para el cumplimiento de las acciones acordadas para la paz⁵.

3 Este proyecto de ley tiene como propósito redefinir el modelo catastral actual del país. Se presenta como una respuesta a la necesidad de implementar un sistema catastral multipropósito completo, actualizado, confiable, consistente con el sistema de registro de la propiedad inmueble y con la capacidad para el intercambio de la información. Se plantea como una solución a los problemas de planeación y ordenamiento territorial (recuperado el 20 de abril de 2019 de: <http://www.camara.gov.co/sistema-nacional-catastral-multiproposito>).

4 La Mesa permanente de concertación con pueblos y organizaciones indígenas es un espacio consultivo y de diálogo entre el gobierno nacional de Colombia y los pueblos y organizaciones indígenas del país. Se creó mediante Decreto 1397 de 1996 el cual define que tendrá por objeto concertar todas las decisiones administrativas y legislativas susceptibles de afectar a los pueblos y comunidades indígenas, evaluar la ejecución de la política indígena del Estado, sin perjuicio de las funciones del Estado, y hacerle seguimiento al cumplimiento de los acuerdos a que allí se lleguen (Artículo 11, Decreto 1397 de 1996).

5 No obstante, no se logró en su totalidad la garantía de la participación de las comunidades NARP; se presentaron dificultades en la interlocución entre sus autoridades y representantes con el gobierno nacional, lo que implicó que la ruta metodológica de implementación del capítulo étnico para estas comunidades no fuera concertada

A partir de lo anteriormente expuesto, y partiendo de la instancia de verificación de cumplimiento del capítulo étnico del acuerdo final de paz en Colombia (IEANPE), exploro y describo lo expresado en el *Primer Informe de Cumplimiento del Capítulo Étnico* — en adelante, Primer Informe de Cumplimiento —, el cual hasta la fecha se constituye como el primer informe oficial que expresa lo que ha pasado durante los años 2016, 2017 y 2018 sobre la ejecución de capítulo étnico en términos de cumplimiento de lo establecido en el acuerdo final de paz.

Asimismo, orientó el diálogo entre este Primer Informe de Cumplimiento con informes oficiales de Estado que se elaboraron durante los periodos 2018 y 2019 en torno a la implementación del acuerdo final de paz, y que abordan el enfoque étnico territorial del capítulo étnico, entre los que se encuentran los informes realizados por el Ministerio Público (Defensoría del Pueblo y Procuraduría General de la Nación), así como el *Informe de gestión Agosto 7 2018 – diciembre 31 2019* presentado por la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación — en adelante, Consejería para la Estabilización —; la cual, por cierto, se constituyó como la entidad rectora de la implementación del acuerdo final de paz con la llegada del gobierno de Iván Duque. También lo pondré en diálogo con los informes desarrollados por el Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame como responsable de hacer seguimiento independiente a la implementación del acuerdo final de paz en Colombia, entre otros actores.

Sobre la implementación del capítulo étnico – balance de cumplimiento periodo 2016-2019 (desarrollo y discusión)

En términos generales la Comisión Étnica (2018), como balance del desarrollo de las primeras acciones de implementación del acuerdo final de paz (desde su firma en septiembre de 2016 a diciembre de 2018) reconoce que se avanzó en el desarrollo de políticas sectoriales mediante planes y programas que deben seguir el criterio de racionalidad de las políticas públicas en Colombia. No obstante, menciona que el desarrollo del enfoque étnico territorial en estas primeras acciones no se realizó en el marco de las salvaguardas y principios que constituyen los derechos de los grupos étnicos en el país. Estas acciones deben girar en torno a la garantía de la participación y la consulta previa, así como de los principios de no regresividad, objeción cultural y los enfoques de género, mujer, familia y generación.

A continuación, se presentan los desarrollos en cada uno de los puntos así:

El punto primero “Hacia un nuevo campo colombiano: reforma rural integral-RRI”, busca sentar las bases para la transformación del campo, y así crear condiciones de bienestar a la población rural del país⁶. Para ello, y de acuerdo con el enfoque étnico territorial del capítulo étnico,

y consultada debidamente. La participación de las comunidades NARP y la garantía del derecho a la consulta previa se realizó únicamente para el desarrollo de la JEP. Para el caso de los pueblos y comunidades indígenas, se logró durante este ejercicio mayor participación, consulta y concertación, trazando desde la MPC una ruta jurídica que les permitiera incidir en la formulación y sanción de los instrumentos jurídicos y normativos mencionados anteriormente.

6 Es decir, de las comunidades campesinas y de los grupos étnicos que viven en lo rural.





debe garantizarse la participación de los grupos étnicos como beneficiarios de los mecanismos desarrollados para el acceso a tierras (incluido el Fondo de Tierras) entendiendo sus necesidades territoriales, las cuales están encaminadas a la adjudicación de predios y la formalización de sus territorios⁷. También debe ser comprendida la función ecológica de sus territorios y las formas propias y ancestrales de relacionamiento y planificación.

Dentro de los avances reportados en el Primer Informe de Cumplimiento a diciembre de 2018 sobre el acceso a tierras (Comisión Étnica, 2018), se establece que para los pueblos y comunidades indígenas se han priorizado 47 solicitudes para la constitución de resguardos indígenas⁸ con un área aproximada de 4.630 hectáreas, 16 solicitudes de ampliación de resguardos con un área aproximada de 1.130 hectáreas, y dos solicitudes de saneamiento territorial de resguardos indígenas de un área aproximada de 304.72 hectáreas. No obstante, en este mismo periodo de tiempo se menciona que existen 700 solicitudes de constitución, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas, las cuales reposan en la Agencia Nacional de Tierras (ANT) sin ningún trámite gestionado.

Para el caso de las comunidades NARP, de acuerdo con el Observatorio de Territorios Étnicos y Campesinos de la Universidad Javeriana, las solicitudes existentes son de aproximadamente 271; a la fecha del balance, la ANT no ha terminado de cuantificar las solicitudes, aunque estima que son alrededor de 286 (Comisión Étnica, 2018). Estas mismas dificultades en el abordaje con las comunidades NARP las evidencia el documento de resultados de la Procuraduría General de la Nación sobre la audiencia realizada en agosto de 2018, la cual expresa que durante ese año solamente han sido aprobados 3 casos de ampliación, 17 casos se encuentran en acuerdo y proceso de constitución, y de ellos solo uno se formalizó en la Oficina de Instrumentos Públicos del país. Asimismo, se ha avanzado en ocho procesos de titulación colectiva, de las cuales tres se encuentran en oficina jurídica de la ANT.

En cuanto al Fondo Nacional de Tierras, el primer informe de cumplimiento (Comisión Étnica, 2018) menciona que este opera sin cuenta (financiera) jurídica específica y con una subcuenta para los pueblos indígenas para dotación de tierras que incluye dos fuentes de financiación: una con recursos monetarios para la constitución, ampliación, saneamiento, titulación, restitución, delimitación y resolución de conflictos y de tenencia de tierras; otra con predios de extinción de dominios que colindan con los resguardos indígenas o demandados que no generen conflictos. Para el caso de las comunidades NARP, no hay avances reportados dado a que en el marco del

7 Los cuales deben pasar por procesos de constitución, creación, saneamiento, ampliación, titulación, demarcación, restitución y resolución de conflictos de uso y tenencia de las tierras.

8 De acuerdo con el Ministerio del Interior, los resguardos indígenas se constituyen conforme a lo establecido en los artículos 63 y 329 de la Constitución Política de Colombia de 1991. Estos territorios tienen el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables. Los resguardos indígenas son una institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una o más comunidades indígenas, que con un título de propiedad colectiva que goza de las garantías de la propiedad privada, poseen su territorio y se rigen para el manejo de éste y su vida interna por una organización autónoma amparada por el fuero indígena y su sistema normativo propio. (Artículo 21, decreto 2164 de 1995).

fast track para la formulación de esta política no fueron tenidos en cuenta y por tanto no se creó una subcuenta para estas comunidades.

De otro lado, para el caso de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), si bien el capítulo étnico determinó implementar el Mecanismo Especial de Consulta (MEC) como garantía y salvaguarda de los derechos culturales, de desarrollo y territoriales de los grupos étnicos, según la Agencia de Renovación del Territorios (ART), de los 170 municipios focalizados en el país, solamente se encuentra población étnica en 159 municipios. En estos se estima que hay más de 600 cabildos indígenas⁹ y 452 resguardos indígenas legalmente constituidos. Para las comunidades NARP el estimado se concentra en 307 titulaciones colectivas legalmente constituidas y más de 500 consejos comunitarios¹⁰ en proceso de legalización (Comisión Étnica, 2018). La implementación del MEC ha garantizado el desarrollo de una ruta participativa para la planificación territorial, la cual debe estar presente en las fases de formulación, ejecución y seguimiento de los PDET. En 2018 la ART manifestó que llevaba un 95% de avances en las concertaciones en el marco del MEC, logrando hacer incidencia en la formulación del Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) ya que de los 16 PDET, 15 cuentan con territorios étnicos (Fundación PARES, 2020).

Aun así, con los avances presentados, la Comisión Étnica manifestó que en los territorios PDET se presentan dificultades en relación con la implementación del acuerdo final de paz y el despliegue institucional realizado, dado que las comunidades étnicas corren riesgos físicos y culturales derivados de confrontaciones y asesinatos de líderes y lideresas por parte de grupos armados legales e ilegales, entre otros riesgos a la vida y la integridad. A su vez, insiste la Comisión Étnica en que, para el desarrollo de los PDET, y en general en el abordaje del punto primero, se hace necesario garantizar la participación efectiva y real de los grupos étnicos sobre todo en el nivel territorial. Con esto, habrá mayor incidencia en la movilidad de estos procesos para lograr la superación de la pobreza extrema y las situaciones de discriminación y racismo históricos, las cuales se han visto recrudecidas por el conflicto armado.

Por su parte, el Informe de Gestión Agosto 7 2018 – Diciembre 31 2019 (2019) de la Consejería para la Estabilización (que reemplazó a la Consejería del Postconflicto en el país con la llegada del gobierno de Iván Duque), dentro de los avances que reporta frente al punto primero de la RRI, es que el componente de desarrollo rural está respaldado por el nuevo Plan Nacional de Desarrollo del país 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” el cual plantea para el actual periodo de gobierno nacional impulsar la “transformación productiva, la competitividad

9 De acuerdo con el Ministerio del Interior de Colombia, los cabildos indígenas son una entidad pública especial, cuyos integrantes son miembros de una comunidad indígena, elegidos y reconocidos por ésta, con una organización sociopolítica tradicional, cuya función es representar legalmente a la comunidad, ejercer la autoridad y realizar las actividades que le atribuyen las leyes, sus usos, costumbres y el reglamento interno de cada comunidad (recuperado el 19 de abril de 2019 desde: <https://www.mininterior.gov.co/content/cabildo-indigena>).

10 De acuerdo a la Ley 70 de 1993, un consejo comunitario se denomina a las tierras que les han sido adjudicadas a las comunidades NARP como territorios colectivos los cuales tienen una forma administrativa interna que va de acuerdo a los usos y costumbres de estas comunidades.





agropecuaria y agroindustrial y el desarrollo rural, promoviendo condiciones que dinamicen la provisión de bienes y servicios, la inversión privada, la innovación y el emprendimiento para la generación de oportunidades de crecimiento y bienestar de toda la población rural” (PND 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, citado en: Informe de Gestión Agosto 7 2018 – Diciembre 31 2019, Consejería para la Estabilización, 2019; Página 2).

Para esto, según la Consejería para la Estabilización, el actual gobierno nacional ha gestionado a través del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) un crédito de USD 150 millones para la formulación del catastro multipropósito¹¹, cuya primera fase de ejecución corresponde al cubrimiento de 36 municipios PDET. Dentro de las proyecciones realizadas en el informe se menciona que el presidente Iván Duque tiene el compromiso de que el 60% de los 170 municipios PDET tengan catastro durante su periodo presidencial, permitiendo que el municipio pueda comprar el impuesto a la tierra.

Asimismo, sobre el acceso a tierras (incluido el Fondo Nacional de Tierras) la Consejería para la Estabilización menciona que el actual gobierno avanzó en la formalización de 2.833 predios que beneficiaron a 3.000 familias (incluye las diferentes vías de formalización y adjudicación como baldíos, predios privados, compra directa, subsidios, predios del FNA). También se registraron 315 predios en el inventario de bienes baldíos adjudicables e inadjudicables; se ingresaron 434 predios al Fondo de Tierras, que equivalen a 320 mil hectáreas.

Finalmente, frente a la Reforma Rural Integral, el gobierno nacional a través de su Consejería de Estabilización reportó que a la fecha del informe de gestión (30 de diciembre de 2019), se habían realizado mesas de trabajo para abordar normas tales como: 1. Proyecto de modificación de la Ley 160 de 1994 y Decreto Ley 902 de 2017 (N.003 de 2018 Senado); 2. Proyecto de Ley Estatutaria por medio de la cual se crea la jurisdicción agraria. (N.001 de 2018 Senado), y 3. Proyecto de Ley de adjudicación de baldíos en zonas de reservas forestales. (No. 196 de 2017 Senado y No. 225 de 2018 Cámara), las cuales a la fecha del reporte no han tenido avances significativos.

En cuanto al punto segundo del acuerdo final de paz “Participación política: apertura democrática para construir la paz”, el enfoque étnico territorial parte de la garantía de la participación plena y efectiva de los grupos étnicos, sus autoridades y organizaciones en las diferentes instancias que se creen en el marco de la implementación de este punto en particular. En este orden de ideas, el Estado debe adoptar medidas que garanticen la inclusión de candidatos de los pueblos y comunidades étnicas en las listas de las Circunscripciones Transitorias Especiales para la Paz (CTEP) cuando su circunscripción coincida con sus territorios (Mesa de Conversaciones, 2017).

11 De acuerdo con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi el Catastro Multipropósito es un sistema de información que registra datos actualizados de la tierra, basado en predios formales e informales. La información obtenida contiene especificaciones sobre derechos, responsabilidades, restricciones, descripciones geométricas, valores y otros datos; y registra intereses sobre los predios, en términos de ocupación, valor, uso y urbanización. Recuperado de: <https://www.igac.gov.co/es/contenido/areas-estrategicas/catastro/catastro-multiproposito>

Son muy pocos los avances que se han desplegado en el desarrollo del segundo punto de los acuerdos. De acuerdo con el Primer informe de cumplimiento (2018), los únicos avances logrados mencionan la concertación y definición de la formulación de indicadores específicos en el Plan Marco de Implementación (PMI) (en total se concertaron y acordaron 16 indicadores y metas), los cuales corresponden a la garantía de la participación ciudadana, política y de consulta previa de los grupos étnicos, con el propósito de contribuir a la construcción de una democracia participativa, pluriétnica y multicultural desde las comunidades étnicas de base, con sus autoridades y representantes de sus organizaciones nacionales y regionales.

Por su parte, la Consejería para la Estabilización en su Informe de gestión (2019), manifestó que, al 31 de diciembre de 2019, el actual gobierno nacional había avanzado en la formulación de la política “Paz con Legalidad” como demostración del compromiso por transformar los territorios más golpeados por la violencia y la pobreza en el país, en donde se focalizan los derechos de las víctimas. No obstante, el Instituto Kroc en su Tercer informe de balance de cumplimiento del Acuerdo de Paz (2019), contradice lo expuesto anteriormente y manifiesta que existen obstáculos para el desarrollo de este punto dada la posición de reticencia sobre la participación ciudadana y la apertura democrática que tiene el actual gobierno. Se han propuesto modificaciones sobre el sistema político en Colombia, generando debates sobre los criterios y las condiciones para la participación en el proyecto de CTEP y cuestionando su idoneidad, generando retrasos, aplazamientos y, en últimas, el archivo de este proyecto ley (Instituto Kroc, 2019).

En el caso del punto tercero “Fin del conflicto armado en Colombia”, el capítulo étnico alienta a la incorporación de la perspectiva étnica y cultural para el desescalamiento del conflicto armado en el país. De esta manera reconoce que deben fortalecerse los sistemas propios de seguridad de los grupos étnicos: la guardia indígena y la guardia cimarrona¹². Asimismo, en el marco de la implementación sobre el cese al fuego bilateral y definitivo, a la dejación de armas y la reincorporación de las FARC-EP a la vida civil, el gobierno nacional estableció en diversos territorios del país las Zonas Veredales de Normalización Transitorias (ZVNT).

Para el caso de los niños, niñas y adolescentes étnicos desvinculados, se define que a través de concertaciones con las organizaciones y autoridades étnicas se debe construir un programa para garantizar el restablecimiento de la armonía territorial. También una estrategia pedagógica y comunicativa que difunda los principios de no discriminación étnica y/o racial de quienes han sido desvinculados de las estructuras armadas ilegales.

12 El concepto de lo cimarrón para las comunidades NARP hace referencia a los caminos de libertad, resistencia y rebeldía del pueblo negro esclavizado en tiempos de colonización, la cual posteriormente desata la lucha por la abolición de la esclavitud. Bajo este contexto, decidieron autodenominarse como guardianes cimarrones o del pueblo negro para autoprotgerse, conservar su libertad y resolver conflictos internos. Hoy en día la guardia cimarrona se ha convertido en una herramienta importante en los territorios de los consejos comunitarios de las comunidades NARP. El fortalecimiento de esta guardia en el marco del capítulo étnico del acuerdo final de paz, permitirá a las comunidades NARP fortalecer y seguir ejerciendo su autonomía al interior de sus comunidades y territorios (recuperado de: <https://prensarural.org/spip/spip.php?article22008>).





No obstante, los avances reportados en el Primer informe de cumplimiento de la Comisión Étnica (2018) y del Informe de Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (2017) de la Defensoría del Pueblo, mencionan que el despliegue de este punto ha sido generador de conflictos en los lugares en donde hay territorios colectivos. Al momento de localizar y establecer las ZVNT no fueron tenidas en cuenta las formas propias de gobierno y territorialidad de los grupos étnicos, lo que ha generado conflictos y tensiones con estas comunidades.

De acuerdo con lo señalado por la Defensoría del Pueblo (2017), la existencia de tensiones y conflictos al interior de las comunidades étnicas, en donde el conflicto ha tenido un impacto directo, tienen origen en el desconocimiento de sus formas tradicionales de participación en la implementación de las acciones, planes y programas establecidos en el acuerdo final de paz. Principalmente, según este informe, las tensiones tienen lugar ya que no se ha logrado implementar concretamente el PMI, lo que ha dificultado la inclusión del componente étnico territorial en las acciones que se están desarrollando.

En este orden de ideas, no se han logrado establecer los espacios de interlocución de los que habla el capítulo étnico entre las autoridades tradicionales étnicas, sus comunidades, la institucionalidad y su oferta; lo que está generando un latente distanciamiento entre las comunidades y el gobierno nacional. Concretamente, la falta de diálogo e interlocución no ha permitido definir conjuntamente metodologías que determinen avances estructurales en los programas y reformas que den respuesta a las necesidades y derechos étnicos colectivos. Lo que genera a su vez limitaciones en el uso de mecanismos de participación de las comunidades y autoridades étnicas, conforme a los procesos establecidos en el ordenamiento jurídico colombiano.

Por el contrario, al incumplirse algunos puntos de la implementación del acuerdo final de paz, las comunidades étnicas demuestran un alto grado de pesimismo frente a la nueva fase de las ZVNT e incluso creen en un incremento del riesgo de seguridad, en particular de los líderes y lideresas de las distintas comunidades. Adicionalmente, puntualizan que los predios que fueron arrendados han cambiado su vocación agrícola y pasaron a ser una ciudadela, sin que la Oficina del Alto Comisionado para la Paz ni el Fondo de Programas Especiales para la Paz les haya consultado previamente.

De esta manera se hace evidente que existe un desconocimiento frente a la consulta previa y otros mecanismos propios de participación de los grupos étnicos, que no ha habido pedagogía para la paz en estos territorios, y que hay falta de acompañamiento por parte de los grupos étnicos en las metodologías creadas para la reincorporación de los excombatientes que pertenecen a grupos étnicos, especialmente para los niños, las niñas y adolescentes (NNA) que quieren regresar a sus territorios originarios; también hay un desconocimiento hacia las guardias indígenas y cimarronas en el desarrollo del proceso de reincorporación. Asimismo, se encuentran tensiones entre las comunidades étnicas y la fuerza pública ya que no se están desplegando las directrices del capítulo étnico frente al fortalecimiento de estrategias tradicionales para la defensa y protección de sus territorios.

Por su parte, la Consejería para la Estabilización en su informe de gestión al 31 de diciembre de 2019, menciona que para este punto se ha creado la institucionalidad necesaria que brinda protección al proceso de reincorporación de excombatientes, las cuales tienen como objetivo evaluar el riesgo en cada caso y definir las medidas de seguridad requeridas por los y las excombatientes de las FARC-EP y a miembros del partido político FARC (Consejería para la Estabilización, Informe de gestión Agosto 2 2018 – noviembre 31 2019,). No obstante, no hace ninguna mención sobre las tensiones y conflictos que evidencian tanto la Comisión Étnica como la Defensoría del Pueblo en sus informes.

En el cuarto punto, “Solución al problema de las drogas ilícitas”, el capítulo étnico (OACP, 2017b) define que debe garantizarse la participación efectiva y la consulta previa a las comunidades y pueblos étnicos y sus organizaciones en el diseño y ejecución de los programas que se desarrollen para la erradicación y eliminación de los cultivos ilícitos cuando estos estén en sus territorios constituidos¹³. Especialmente, el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) deberá respetar y proteger los usos y consumos culturales y ancestrales de las plantas medicinales catalogadas por el gobierno nacional como de uso ilícito.

Desde el año 2016, el gobierno nacional suspendió la fumigación con glifosato debido a los impactos ambientales, culturales, de seguridad alimentaria y de salud sufridos en el territorio nacional, específicamente en los territorios colectivos étnicos. No obstante, aunque la fumigación fue suspendida, se siguen reportando casos de erradicación forzosa en los territorios colectivos generando tensiones y conflictos entre los grupos étnicos y la fuerza pública colombiana.

Por otro lado, con la implementación del PNIS se evidenció que se ha erradicado de manera voluntaria y asistida un total de 30.265 hectáreas de cultivos ilícitos. Sin embargo, no se reporta un lineamiento diferenciado para estos procedimientos con los grupos étnicos, así como tampoco se estima, a diciembre de 2019, la vinculación de todas las comunidades étnicas en el Programa (Comisión Étnica, 2018).

También es importante resaltar que, para el caso de las comunidades NARP, esta situación ha puesto en riesgo los liderazgos y ejercicios de autoridad y administrativos dentro de sus territorios, dado que esto ha conllevado al enfrentamiento de grupos armados emergentes por el control sobre estos cultivos y sus territorios. De acuerdo al Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo, durante el año 2019 se reportaron alrededor de 462 homicidios. Esta situación pone en riesgo directamente a las comunidades étnicas del país, las cuales se han visto sometidas a asesinatos, confinamientos y desplazamientos forzados en lo que lleva de implementado el acuerdo final de paz.

Otra de las debilidades señaladas por la Comisión Étnica en su Primer informe de cumplimiento (2018), se centra en la falta de la garantía de la consulta previa; dado que no se ha realizado

13 Frente a este punto se hace un especial llamado de atención instando a que, dentro de las acciones de priorización de territorios afectados por cultivos de uso ilícito, se debe comprender y atender las realidades de los territorios de los grupos étnicos, especialmente de aquellos que están en riesgo de exterminio físico y cultural. También se deberá atender aquellos territorios étnicos que se encuentran en confinamiento o desplazamiento forzado.





un ejercicio de diálogo y concertación con los grupos étnicos que promueva el desarrollo de procesos territoriales bajo mecanismos de desigualdad y no comprensión de la diversidad cultural.

Otro aspecto relevante dentro de los avances expresados por la Comisión Étnica (2018) en cuanto a la implementación de estrategias para poder erradicar los cultivos ilícitos de los territorios étnicos, es que si bien se tuvieron en cuenta las situaciones de confinamiento de las comunidades étnicas por presencia de minas antipersonal, el plan creado que identificó a 140 resguardos indígenas y 65 consejos comunitarios de comunidades NARP afectados, es poco lo que ha avanzado, siendo este uno de los riesgos más altos para estas comunidades.

Frente al respeto de las plantas medicinales tradicionales de los grupos étnicos en relación con las estimadas como de uso ilícito para el gobierno nacional, se dispuso al Ministerio de Salud y Protección Social para la formulación de un plan de intervención frente al consumo de drogas ilícitas, el cual debe incorporar un enfoque étnico que no estigmatice, y por el contrario comprenda el consumo de plantas sagradas y tradicionales de los grupos étnicos. Sin embargo, este proceso de construcción de lineamientos se ha venido dando lentamente. Por su parte, la Consejería para la Estabilización, en cumplimiento del punto cuarto, insiste en la erradicación de plantas de uso ilegal a través de la erradicación manual y de la aspersión aérea. No obstante, manifiesta su apoyo a la sustitución voluntaria en cuanto se realice de acuerdo con la ley y la legalidad. En este sentido, dentro de las acciones de gobierno se pretende que el PNIS se armonice con las políticas de seguridad y de lucha contra las drogas (formulada en diciembre 2018). Asimismo, la Consejería para la Estabilización propone desarrollar la política de lucha contra el crimen ante el Consejo Nacional de Estupefacientes, la cual también está armonizada con el PNIS.

Específicamente, como avances puntuales de incorporación e implementación del capítulo étnico del acuerdo final de paz en el PNIS, en el marco de las acciones desarrolladas en la línea de intervención de Familias Guardabosques, se creó el proyecto Catatumbo Sostenible en el cual se está desarrollando un plan integral de intervención al Parque Nacional Natural Catatumbo Barí, que implica: 1. La gestión para el proceso de delimitación y ampliación del resguardo indígena Barí (el informe no es claro sobre a cuál de los dos resguardos indígenas se refiere, si al Resguardo Motilón Barí o al Resguardo Gabarra Catalaura); 2. La revisión final y ajuste del informe de caracterización de afectaciones territoriales y demanda para restitución de derechos territoriales de los indígenas Barí; 3. La formulación con la Unidad para las Víctimas del Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRC) del pueblo indígena Barí, y 4. La formulación de un proyecto con enfoque diferencial de los beneficiarios de PNIS que desarrollan actividades al interior de áreas pertenecientes a Parques Nacionales Naturales. Este proyecto se desarrolla en el periodo 2019-2020 y se traza la meta de reducir 1.100 hectáreas de cultivos de coca en estas áreas. Más allá de esta información no hay un reporte puntual por parte del actual gobierno que precise avances frente a estas acciones.

El punto quinto del acuerdo final de paz “Acuerdo sobre las víctimas del conflicto”, es el que se estima con mayores avances de implementación de acuerdo con cada uno de los informes

analizados, y por diferentes razones. Por un lado, la Comisión Étnica, y por tanto de la IEANPE, reconocen frente a este punto el avance en la conformación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), el cual fue creado mediante Acto Legislativo 01 el 4 de abril de 2017 con la participación política de los grupos étnicos del país. De acuerdo con lo establecido en el capítulo étnico el diseño y ejecución del SIVJRNR, especialmente en lo que respecta a la JEP, debe respetar las funciones de la Jurisdicción Especial Indígena (JEI)¹⁴ y por lo tanto debe crear mecanismos para su coordinación y articulación de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política de 1991 y cuando corresponda con las autoridades de las comunidades NARP (OACP, 2017b).

Frente a la conformación de la JEP, tanto comunidades NARP como pueblos y comunidades indígenas lograron vincular magistrados y magistradas en el Tribunal para la Paz, mientras que en las Salas de Justicia lograron el nombramiento de seis magistrados étnicos (tres magistrados indígenas y otros tres para las comunidades NARP). De acuerdo con la Comisión Étnica (2018), con lo anterior y la puesta en marcha de la JEP, los grupos étnicos han recobrado la esperanza de conocer la verdad detrás de los hechos victimizantes que han afectado sus vidas individuales y colectivas, así como su acceso a la justicia.

En el caso de la conformación y puesta en marcha de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia No Repetición (CEV) se logró la inclusión de criterios étnicos, obteniendo así el nombramiento de dos comisionadas étnicas, una afrodescendiente y una indígena. En el Primer Informe de Cumplimiento se reconoce la gestión y el trabajo que las organizaciones de víctimas han hecho para visibilizar la contribución de estos grupos en la superación de las afectaciones que han causado los hechos de violencia y en la construcción de una paz estable y duradera.

En cuanto a la conformación de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado- (UBPD), las organizaciones étnicas continúan en diálogos con esta Unidad para definir e incorporar en sus procedimientos y lineamientos los criterios étnicos para que sean tomadas en cuenta las afectaciones que los hechos de violencia del conflicto armado generaron al interior de sus territorios colectivos, muchos de los cuales han sido usados como fosas comunes durante los años de conflicto en el país.

Con estos avances el SIVJRNR se convierte en un instrumento que permite a los grupos étnicos colombianos contribuir a la lucha contra la impunidad de los hechos victimizantes que afectaron a sus poblaciones, y así garantizar los derechos de sus pueblos y comunidades. Según el Primer informe de cumplimiento (2018), para los grupos étnicos se logró, a través de este punto, el cumplimiento de las expectativas frente al proceso de paz dada la inclusión de magistrados en

14 De acuerdo con el artículo 246 de la Constitución política de Colombia de 1991, la Jurisdicción Especial Indígena se reconoce como un derecho de los pueblos indígenas; y está definida como la facultad que tienen las autoridades de los pueblos indígenas para resolver conflictos al interior de sus colectividades de acuerdo con sus propios procedimientos, usos y costumbres. Recuperado de: <http://www.defensoria.gov.co/public/pdf/04/boletinN-r6JurisdiccionEspecialIndigena.pdf>





los tribunales, salas de justicia y comisionados para la verdad. Su implementación ha significado un avance relevante para el país en términos de apertura al pluralismo jurídico en donde tiene cabida la JEI. Actualmente, el diálogo continúa centrándose en definir cómo se incorporarán los casos étnicos que sean presentados ante estas tres instancias del SIVJRNR, dados los actuales y constantes hechos de violencia que se están presentando en los distintos territorios del país.

No obstante, el funcionamiento del SIVJRNR genera preocupación en tanto se ve limitado en su ejecución presupuestal. Asimismo, también preocupa el componente de no repetición, ya que aún no está en marcha un protocolo de protección que salvaguarde la vida de sus líderes y lideresas. Como ya dije, se ha reportado durante los últimos años el incremento de asesinatos a líderes y lideresas étnicas. También la paz territorial se ha visto afectada por el incremento de hechos de violencia, los cuales han generado también desplazamientos y confinamientos en los territorios colectivos étnicos.

Además de lo anterior, con el cambio de gobierno nacional se han tomado nuevas decisiones y cambios estructurales que han afectado de manera directa el ritmo de implementación del acuerdo de paz. Por ejemplo, en el 2019 se sancionó el Decreto 179 por el cual se crea la Alta Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, el cual generó cambios en la capacidad de implementación de las entidades ya constituidas. Esto, sin duda, limita los alcances de la implementación del capítulo étnico y del acuerdo final de paz en general.

Por su parte, para la Consejería para la Estabilización, las acciones desarrolladas se han centrado en la reparación a las víctimas del conflicto armado, las cuales en su mayoría se encuentran ubicadas en los municipios PDET. En este sentido, menciona que para el caso de las medidas de reparación individual se han pagado indemnizaciones administrativas incluyendo el despliegue de estrategias con enfoque diferencial.

En términos de las medidas de reparación colectiva, la Consejería para la Estabilización manifiesta avances en su implementación, destacando que 45 de los procesos de reparación colectiva activos son con comunidades étnicas. Asimismo, menciona que en la implementación de acciones reparadoras en cumplimiento de los PIRC se han priorizado 40 sujetos colectivos étnicos permitiendo el acceso a medidas de rehabilitación comunitaria (solo dos sujetos colectivos étnicos); la indemnización colectiva a 14 sujetos étnicos, el apoyo con proyectos productivos y de infraestructura a 17 sujetos étnicos, entre otros.

En cuanto a los avances frente a la nueva institucionalidad, el gobierno nacional actual manifiesta que la JEP es parte de la rama judicial del poder público. En esa medida, la principal garantía de parte del gobierno es asegurar la independencia como forma de manifestación de apoyo para el éxito de la JEP. En este sentido, menciona que se han ejecutado aproximadamente \$26.500 millones de pesos para respaldar el funcionamiento de la JEP y apoyar con una defensa adecuada a los excombatientes. Por último, manifestó haber participado en varias reuniones con la JEP, así como a eventos organizados por ellos con el fin de dinamizar el trabajo conjunto.

Por su parte los reportes de avance con la CEV manifiestan que desde la Consejería para la Estabilización se realizó una reunión con el presidente de la Comisión de la Verdad y asistió en nombre del Gobierno Nacional a la instalación de la Comisión de la Verdad en noviembre de 2018.

Conclusiones

A continuación, destaco a modo de conclusiones las siguientes reflexiones sobre los avances y alcances en términos de implementación y cumplimiento del capítulo étnico del acuerdo final de paz.

A lo largo del documento presenté algunos avances y alcances significativos en cuanto a la implementación y por tanto el cumplimiento de lo expuesto en el capítulo étnico; no obstante, es importante señalar que la construcción de documentos oficiales que aborden de manera directa y específica este tema es escasa. Si bien el Estado colombiano y otras organizaciones no gubernamentales han desarrollado documentos alrededor de la implementación y del cumplimiento del capítulo étnico del acuerdo de paz, éste se ha realizado de manera general, incorporando poca información y análisis de lo que respecta al enfoque étnico territorial.

A pesar de que el gobierno actual presenta informes de gestión que brindan datos cuantitativos frente a los avances de implementación de los cinco puntos del acuerdo final de paz, la falta de claridad con respecto al universo de referencia de los datos presentados dificulta hacer un análisis riguroso frente a sus alcances. Los diversos informes de organizaciones no gubernamentales que desarrollan el enfoque étnico territorial mencionan el poco avance frente al tema. En este sentido, los únicos resultados concretos y medibles en cuanto a los avances de implementación del capítulo étnico del acuerdo final siguen reposando en el único Primer informe de cumplimiento por la Comisión Étnica del 2018.

Otro elemento a destacar a lo largo del documento es la recurrente manifestación por parte de la Comisión Étnica y otras fuentes respecto de la falta de garantías para el desarrollo adecuado y eficiente de la participación de los grupos étnicos en los distintos escenarios de implementación del acuerdo final de paz. Si bien Colombia se ha reconocido como uno de los países latinoamericanos con mayor normatividad, jurisprudencia y política pública que garantiza los derechos individuales y colectivos de los grupos étnicos, sus desarrollos en la realidad continúan teniendo dificultades; la falta de diálogo y comprensión por parte de los gobiernos nacionales, especialmente del gobierno actual, frente a las diferentes cosmovisiones del mundo étnico, pone en riesgo la posibilidad de construir una paz con base en la comprensión de la multiculturalidad y la pluriétnicidad.

Dada su estructura y funcionamiento, las entidades de gobierno aún no han logrado incorporar acciones contundentes que permitan la comprensión, y por tanto la implementación, del enfoque étnico territorial al cual el capítulo étnico hace referencia. A pesar del reconocimiento existente de la multiétnicidad, las estructuras estatales, políticas y sociales continúan reforzando





y reproduciendo paradigmas de desigualdad, racismo y exclusión al no tener respuestas contundentes que posibiliten la implementación real y efectiva del enfoque étnico.

La postura del actual gobierno nacional no ha sido del todo clara frente a la implementación y el cumplimiento del acuerdo final de paz en general. Si bien presenta informes de gestión en donde es posible evidenciar acciones encaminadas a su cumplimiento, los avances no son claros en tanto no se concretan en acciones contundentes y reales. Más bien, diversas fuentes señalan que se ha ralentizado o que no ha habido avances de ninguna manera.

Como lo expuse, el gobierno de Iván Duque intentó afianzar el acuerdo final de paz con el nuevo PND 2018-2022 a través de la armonización entre los indicadores de este instrumento de política con los del PMI; no obstante, no se mantiene un hilo conductor que los acerque; por el contrario, pareciera que a través de los pactos compuestos dentro del PND no se aborda de manera explícita y directa cada uno de los puntos del acuerdo final de paz; además, pareciera no tener coherencia con el acuerdo final de paz, lo que implica que no se está dando un avance significativo en el cumplimiento de la paz.

Las situaciones de riesgo, amenazas, hostigamientos y asesinatos de líderes y lideresas en los últimos años en Colombia se han salido de control. Se ha evidenciado en distintos departamentos y territorios del país el recrudecimiento de la guerra dejando a merced de los grupos armados ilegales el bienestar de las comunidades. No se han dado respuestas claras y contundentes por parte del gobierno nacional; al contrario, a través de comunicados de prensa y de los medios de comunicación se han hecho declaraciones que estigmatizan el ejercicio de liderazgo que desarrollan las personas en sus regiones, lo cual ha generado una fuerte polarización con ideologías políticas y señalamientos propios de pertenecer a guerrillas u otros actores armados ilegales.

Si bien el SIVJRNR se ha venido consolidando y — como se manifestó en el apartado anterior —, ha tenido avances significativos en la implementación del capítulo étnico, lo cierto es que en los últimos años (2019 - 2020) lo que se ha visto es la disminución drástica en sus presupuestos afectando el cumplimiento de los mandatos de cada una de las entidades que conforman el sistema. Asimismo, estas entidades, especialmente la JEP y la CEV, han sido objeto de señalamientos por parte del gobierno nacional y de algunos partidos políticos, los cuales han cuestionado su imparcialidad, poniendo en entredicho el cumplimiento de sus mandatos.

Este tipo de comportamientos han sido sistemáticos por parte del nuevo gobierno. Es importante resaltar situaciones en las que en distintas oportunidades y públicamente, ha puesto en entredicho el acuerdo de paz generando polarizaciones de ideologías políticas que nada tienen que ver con las intenciones manifiestas en el documento.

No es claro con el actual gobierno el funcionamiento de las instancias de seguimiento, impulso y verificación del acuerdo final de paz. Después de tres años de implementación del acuerdo, estas instancias no cuentan con un marco jurídico claro que brinde lineamientos para su funcionamiento y relación con las entidades del gobierno, lo que ha dificultado el cumplimiento efectivo de sus funciones. Al respecto, la Comisión Étnica y la IEANPE han publicado

una declaración (junio 2020) en la que expresan claramente el incumplimiento sistemático por parte del gobierno de Juan Manuel Santos en su momento, y ahora del gobierno de Iván Duque. Dentro de los incumplimientos existentes enfatizan que la IEANPE no ha sido convocada a todas las sesiones programadas con la CSIVI, y que tampoco se ha dado una articulación entre esta instancia con las organizaciones étnicas y sus comunidades en procesos de implementación de programas como los PDET, el PNIS, entre otros, lo que ha puesto en riesgo la inclusión del enfoque étnico territorial.

Si bien se habla de avances en términos de desarrollo y consolidación de políticas públicas que respalden el acuerdo final de paz, lo cierto es que ninguna ha logrado avances significativos en tanto siguen siendo proyectos debatidos en las salas del Congreso colombiano. Esta situación ha sucedido principalmente con el punto primero de Reforma Rural Integral, el cual requiere de ajustes y modificaciones a la legislación colombiana para garantizar una transformación real de la ruralidad en el país.

Referencias Bibliográficas

Colombia. Congreso de la República. Ley Estatutaria 1922 (julio 18 de 2018). Por medio del cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz.

Colombia. Congreso de la República. Ley 1448 (junio 10 de 2011). Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

Colombia. Congreso de la República. Ley 160 (agosto 3 de 1994). Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.

Colombia. Congreso de la República. Ley 21 (marzo 4 de 1991). Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76ª. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989.

Colombia. Corte Constitucional. Constitución Política de Colombia de 1991.

Colombia. Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2017a). *Síntesis de los acuerdos alcanzados*. Recuperado de: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/herramientas/Documents/Sintesis-Definitiva-de-los-acuerdos-alcanzados.pdf>

Colombia. Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2017b). *Lo que hemos acordado. El Acuerdo Final de Paz*.





Recuperado de: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/herramientas/Documents/Lo-que-hemos-acordado-el-acuerdo-final-de-paz.pdf>

Colombia. Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2017c). *La paz es conmigo. Los pueblos étnicos como protagonistas en la construcción de paz*. Recuperado de: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/herramientas/Documents/Cartilla-etnias-paz.pdf>

Colombia. Presidencia de la República. Decreto 179 (febrero 8 de 2019). Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Colombia. Presidencia de la República. Decreto 587 (abril 5 de 2017). Por el cual se conforma el Comité de Escogencia para la selección de unos miembros del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR).

Colombia. Presidencia de la República. Decreto Ley 902 (mayo 29 de 2017). Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras.

Colombia. Presidencia de la República. Decreto Ley 4635 (diciembre 9 de 2011). Por la cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

Colombia. Presidencia de la República. Decreto Ley 4633 (diciembre 9 de 2011). Por medio de la cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas.

Comisión Étnica para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales en Colombia (2018). *Primer informe de cumplimiento del Capítulo étnico en el marco de la implementación del Acuerdo final de paz entre el gobierno de Colombia y las FARC-EP*. Bogotá: Comisión Étnica para la Paz.

Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (2020). *Informe de Gestión Agosto 7 2018 – diciembre 31 2019*.

Defensoría del Pueblo de Colombia (2017). *Informe Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación para la Paz*. Recuperado de: http://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Informe_ETCR.pdf

Departamento Nacional de Planeación de Colombia y Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia, CONPES (2018). *Lineamientos para la articulación del plan marco de implementación del acuerdo final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y*

territorial. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932.pdf>

Departamento Nacional de Planeación de Colombia. (2015). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país"*, Tomo 1. Recuperado de: https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/Colombia_Plan_Nacional_de_Desarrollo_2014_2018.pdf

Kroc Institute for International Peace Studies. (2019) ACTUALIZACIÓN. Informe 3 del Instituto Kroc: Hacia una paz de calidad en Colombia. Recuperado de: https://kroc.nd.edu/assets/315919/190408_actualizacio_n_informe_3_instituto_kroc_feb19.pdf

Mesa de conversaciones (2018). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Bogotá: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Gobierno de Colombia.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia. Decreto Ley 893 (mayo 28 de 2017). Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET.

Ministerio del Interior de Colombia. Decreto 1397 (agosto 8 de 1996). Por el cual se crea la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos y organizaciones indígenas y se dictan otras disposiciones.

Organización de las Naciones Unidas (1965). *Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial*. Recuperado de: https://culturalrights.net/descargas/drets_culturals382.pdf

Organización de las Naciones Unidas (2002). *Declaración y Programa de Acción de Durban. Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia*. Recuperado de: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/DurbanDecProgAction_sp.pdf

Organización de las Naciones Unidas (2007). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*. Recuperado de: https://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_es.pdf

Organización Internacional del Trabajo (2014). *Convenio Número 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Recuperado de: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf

