

PAZ Y SEGURIDAD

EL CAPÍTULO ÉTNICO, CONFINADO EN EL PAPEL

Verdad Abierta

Noviembre de 2021



Comunidades negras e indígenas fueron las últimas en llegar al Acuerdo de paz. Cuando se anunció que las negociaciones habían concluido, sus delegados continuaban luchando por la inclusión de una serie de salvaguardas.



Se debió recurrir a la comunidad internacional, especialmente al Congreso de Estados Unidos, para que fueran escuchados y sus propuestas incluidas en el documento que ponía fin a más de cincuenta años de guerra.



Cinco años después de iniciada la implementación, son muy pocos los avances. La mayor parte de los logros se encuentra en medidas genéricas y lejanas a las apremiantes necesidades de negros e indígenas de sus integrantes.

PAZ Y SEGURIDAD

EL CAPÍTULO ÉTNICO, CONFINADO EN EL PAPEL

En colaboración con:

 VERDADABIERTA.COM

CONTENIDO

1	NUEVO ESCENARIO, VIEJAS COSTUMBRES	6
2	TIERRA, LA PRINCIPAL DEUDA	8
3	¿Y LAS GUARDIAS?	9
4	SISTEMA INTEGRAL, OTRO CANTAR	10
5	LA LUPA DE LOS ENTES DE CONTROL	11

“Por el desayuno se sabe cómo será el almuerzo”, dice el refrán. Esa frase ejemplifica cómo ha sido la implementación del conjunto de salvaguardas que los pueblos originarios pudieron consignar, a última hora, en el pacto que le puso fin a más de cincuenta años de confrontación entre el Estado colombiano y la otrora guerrilla más antigua del continente.

El desayuno vienen a ser los diálogos de paz que el gobierno del presidente Juan Manuel Santos (2010-2018) y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (Farc-EP) sostuvieron en La Habana, Cuba, entre noviembre de 2012 y agosto de 2016. Desde que se anunció que se establecería una mesa de negociaciones para discutir una agenda de seis puntos con el fin de construir una paz estable y duradera, afros e indígenas solicitaron que los dejaran participar.

A pesar de la insistencia, sus palabras no fueron escuchadas, como sí ocurrió con la Subcomisión de Género, creada para garantizar que los derechos de las mujeres y miembros de la comunidad LGBTI estuvieran de manera armónica en el Acuerdo de paz. Ante las negativas, las comunidades étnicas respondían con más insistencia y diversas acciones de incidencia, como crear la Comisión Étnica de Paz para aunar esfuerzos, y hasta pedir apoyo en el exterior, especialmente ante el Congreso de Estados Unidos.

No bajar los brazos finalmente rindió frutos: entre el 26 y el 27 junio de 2016 los negociadores del gobierno nacional y de las Farc recibieron a una delegación de diez representantes de las comunidades negras, diez de

las comunidades indígenas y dos de las comunidades Rrom¹.

En ese momento, en La Habana ya se habían acordado cinco de los seis puntos del futuro Acuerdo de paz. El margen de maniobra que tuvieron los delegados étnicos fue estrecho y volvieron a la isla del Caribe en agosto. Por esa razón, de las 310 páginas que componen el tratado de paz con las Farc, tan solo cuatro le dan vida al Capítulo Étnico.

El 24 de ese mes, cuando se le anunció al mundo que “todo estaba acordado”, los representantes afros e indígenas aún seguían luchando por sus derechos. Finalmente lograron que quedaran consignados como el Punto 6.2 del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

Su principio rector reconoce que las comunidades étnicas “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”.

Feliciano Valencia, indígena del pueblo nasa y senador de la República por el Movimiento Alianza Indígena y Social (Mais), explica que el Capítulo Étnico contempla cuatro salvaguardas que evitan que la implementación del Acuerdo de La Habana vaya en detrimento de los derechos de los pueblos étnicos. Por esa razón, cualquier política del denominado posconflicto debe preservar el carácter principal y no subsidiario de la consulta

1 Leer más en: El largo camino para que las comunidades étnicas llegaran a La Habana.

previa libre e informada; el derecho a la objeción cultural como garantía de no repetición; el enfoque transversal étnico, de género, mujer, familia y generación; y la garantía de la no regresividad.

Así fue el “desayuno” del Capítulo Étnico y desde hace cinco años se está sirviendo su “almuerzo”. Y como lo sugiere el viejo refrán, su implementación está siendo similar a su negociación, pues ha estado nutrida de retrasos, incumplimientos y negativas.

1

NUEVO ESCENARIO, VIEJAS COSTUMBRES

Así como las comunidades étnicas solo fueron escuchadas al final de los diálogos de paz, también ocurrió con la construcción del Plan marco de implementación (PMI), la hoja de ruta para traducir las disposiciones del Acuerdo de paz en políticas públicas.

“Se tenían cuatro meses para la implementación del Punto 6.1, relacionado con el desarrollo del Plan marco de implementación. De inmediato, el gobierno continuó con el parámetro de exclusión sistemática de pueblos étnicos: no iniciamos el proceso de construcción, aunque las salvaguardas del Capítulo Étnico así lo establecían”, explica Helmer Quiñones, coordinador del equipo asesor de la Instancia Especial de Alto Nivel con los Pueblos Étnicos (leanpe).

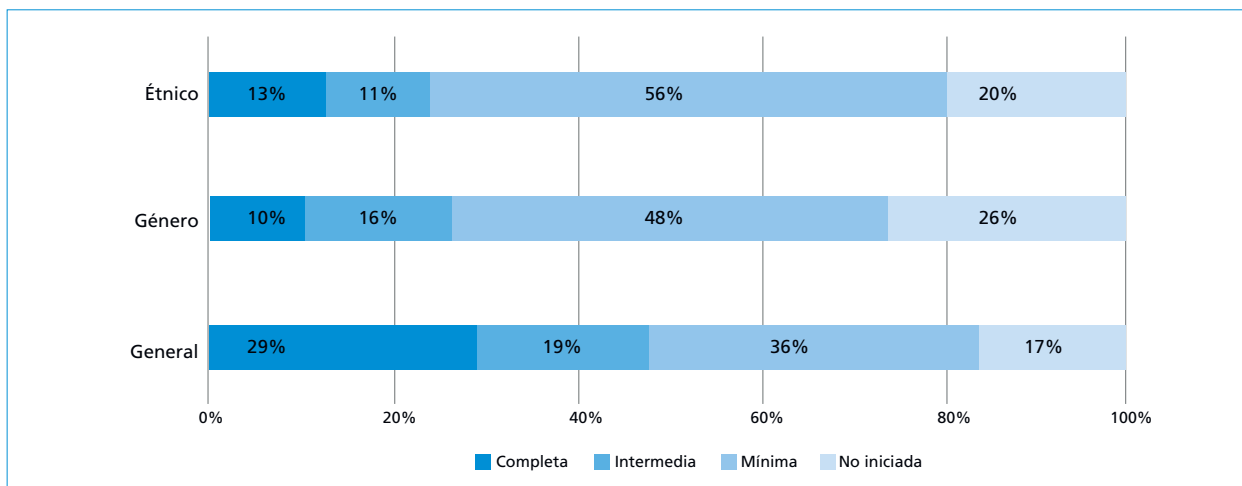
Para subsanar ese inconveniente, las comunidades recurrieron a su herramienta más poderosa: la protesta.

“Terminamos participando también al final del Plan marco de implementación, entre los meses de septiembre y diciembre de 2017, pero como producto de la minga indígena y afrodescendiente que bloqueó la vía Panamericana y obligó al gobierno a que participáramos en el proceso”, recuerda Quiñones.

Solo por las vías de hecho, las cuatro páginas del Capítulo Étnico se convirtieron en ochenta disposiciones y noventa y siete indicadores, distribuidos en veintisiete pilares en los seis puntos del Acuerdo de paz. Ese rezago ha sido constante en la implementación.

De acuerdo con el informe más reciente del Instituto Kroc, de la Universidad de Notre Dame, que monitorea el nivel de cumplimiento de las políticas del posconflicto, a junio de 2021 la mayoría de los puntos étnicos estaban en el rango mínimo (gráfico 1).

Gráfico 1
Implementación de enfoques transversales a junio de 2021



A raíz de esa paquidermia, Richard Moreno, coordinador del Consejo de Paz Afrocolombiano (Conpa) y miembro del Foro Interétnico Solidaridad Chocó (Fisch), afirma que los pueblos étnicos tienen una sensación agridulce con el Acuerdo de paz.

“Teníamos muchas esperanzas y aspirábamos a que el Capítulo Étnico sirviera para avanzar en los rezagos que, históricamente, han tenido nuestros pueblos, en cuanto a necesidades básicas insatisfechas. En la valoración que hacemos en su conjunto, la implementación está alrededor de un ocho por ciento. Y los avances no se dan precisamente en los puntos más trascendentales que necesitamos”, lamenta.

Charo Mina, integrante del Proceso de Comunidades Negras (PCN), que agrupa a decenas de organizaciones afrodescendientes, coincide con Moreno, y detalla que los pocos avances se han dado en pequeños proyectos de infraestructura.

“Eso es muy problemático porque significa que no está relacionado con las prioridades establecidas por el Capítulo Étnico en cuanto a derechos territoriales, sino que está más relacionado con los compromisos del gobierno nacional con las entidades territoriales, que no son nuestras prioridades como pueblos étnicos. No hay titulación ni ampliación de territorios colectivos, tampoco oportunidades de retorno para los desplazados”, precisa Mina.

2

TIERRA, LA PRINCIPAL DEUDA

Organizaciones afrodescendientes e indígenas coinciden en que hay enormes fallas en el punto de reforma rural integral. Incluso, señalan que el gobierno nacional está inflando la cantidad de hectáreas adjudicadas por medio del naciente Fondo de Tierras.

Camilo Niño, presidente de la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas (CNTI), cuenta que se enteraron de esa situación cuando la Agencia Nacional de Tierras (ANT) les notificó que les había otorgado 245.000 hectáreas provenientes del Fondo de Tierras, producto de la implementación del Acuerdo de paz.

“Al revisar, encontramos que las 245.000 hectáreas vienen de procesos que se estaban adelantando antes de que se firmara el Acuerdo de paz. Por ejemplo, tenemos un resguardo que desde hace cuarenta y dos años había solicitado su ampliación y otros que correspondían a proceso judiciales, pero que fueron incluidos como resultado del Acuerdo”, detalla.

Niño afirma enfáticamente que ese otorgamiento no es posible porque no se han cumplido los requisitos definidos para tal fin.

“Tenía que construirse un Fiso (Formulario de inscripción de sujetos de ordenamiento) y un Reso (Registro de sujetos de ordenamiento) indígena que se diferenciara del campesino. Hasta la fecha, no existe un Fiso étnico, ni una subcuenta étnica en el Fondo de Tierras. Por eso nos seguimos preguntado de dónde salieron esas tierras, si no existen los instructivos diferenciales que el decreto-ley considera”, argumenta.

Al respecto, Mina, del PCN, pide que se respete la salvaguarda que estableció que los procesos de reclamación que venían adelantando las comunidades étnicas antes

de la firma del Acuerdo de Paz no se incluirían como parte de la implementación.

“El gobierno ha mostrado titulación colectiva que no corresponde a los compromisos del Acuerdo, sino a compromisos que venían de atrás. Eso quiere decir que los compromisos nuevos no están siendo cumplidos”, insiste.

Sobre las deudas que esperan que el Acuerdo de paz ayude a saldar, está la necesidad de alrededor de un millón de hectáreas para doscientos consejos comunitarios que están solicitando su titulación colectiva. “Hay consejos comunitarios que han perdido espacios y que nunca han logrado su titulación colectiva, como los cuarenta del norte de Cauca, porque diferentes gobiernos se han negado a reconocer que en esos territorios hay población afrodescendiente”, refiere Mina.

En una situación similar están setecientos setenta y nueve resguardos indígenas en todo el país, que han ido adquiriendo predios por sus propios medios a través del Sistema General de Participación, pero que no han sido anexados a sus títulos colectivos. En los despachos de la Agencia Nacional de Tierras hay mil catorce solicitudes de ampliación, constitución y saneamiento².

Al respecto, Niño, de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas, aclara que no es cierto que los pueblos indígenas estén exigiendo que el Estado compre y les adjudique millones de hectáreas, porque “ya tenemos uso y posesión de muchas áreas que solo requieren formalización”. Aunque no descarta que algunos resguardos indígenas sí necesiten adjudicación.

2 Leer más en: “Estamos pidiendo la formalización de 8 millones de hectáreas”.

3

¿Y LAS GUARDIAS?

Una de las pocas menciones con nombre propio que hacen las cuatro páginas del Capítulo Étnico están dedicadas a los mecanismos de protección colectiva de los pueblos originarios. “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”, dice.

Armando Valbuena, secretario de la Instancia Especial de Alto Nivel con los Pueblos Étnicos, entidad creada por el Acuerdo de paz para hacerle seguimiento a la implementación de las disposiciones étnicas, afirma que sigue siendo una deuda por la falta de voluntad política del gobierno nacional, y que les han dado pocos recursos.

“La Unidad Nacional de Protección ha apoyado con recursos algunos procesos puntales de protección colectiva, pero no son una política de Estado para que se ejerza el control territorial. En el Pacífico hacemos presencia en treinta municipios y no contamos con los recursos necesarios para la movilización de los guardias. Se necesitan cosas sencillas como comunicaciones en regiones sin conectividad; por eso pedimos radios de comunicación y es un proceso largo que no ha sido admitido”, cuenta.

La situación de la Guardia Cimarrona es peor porque no tiene reconocimiento jurídico. “Allí hay una discrepancia

con el gobierno nacional de reconocer a esta Guardia como un mecanismo que hace parte del sistema de gobierno del pueblo negro y ha sido muy difícil de llegar a un acuerdo”, plantea Mina.

Y prosigue:

Hay un acto discriminatorio por parte del gobierno nacional respecto a la Guardia Cimarrona. No necesita una ley para ser reconocida, tiene el reconocimiento por ser parte del proceso de lucha. Eso está en el marco de acciones discriminatorias del gobierno. No hay voluntad política de reconocer al pueblo afrodescendiente.

Edwin Mauricio Capaz, uno de los voceros del Consejo Regional Indígena del Cauca (Cric), refiere que en ese departamento la Guardia ha recibido alguna dotación logística que no es suficiente para los contextos de violencia que enfrenta:

Han dado botas, radios, chalecos. Cosas útiles para el diario, no vamos a desvalorizar lo que se ha dado; pero botas y chalecos cada año, frente a lo que asumimos, no es suficiente para las dinámicas tan adversas que hay en nuestros territorios, que ameritan esfuerzos mayores. Seguramente serían suficientes en otros contextos³.

3 Leer más en: La dolorosa e incesante cuenta de cobro a los nasa.

4

SISTEMA INTEGRAL, OTRO CANTAR

En la puesta en marcha de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CVE) y de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD), a diferencia de otras medidas del Acuerdo de paz, las comunidades étnicas sí fueron tenidas en cuenta. Esas tres entidades le dan vida al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición.

Al respecto, Helmer Quiñones, de la Instancia Especial de Alto Nivel con los Pueblos Étnicos, plantea que ese caso muestra cómo la implementación correcta de las salvaguardas del Capítulo Étnico cambia el destino de los pueblos originarios.

“El mecanismo de selección recibió el mensaje que debía tener un enfoque étnico y racial. Por eso se cuidó en elegir a Patricia Tobón en la JEP y tuvimos la posibilidad de que ocho de los treinta y ocho magistrados sean étnicos; a Ángela Salazar en la Comisión; y en la Unidad de Búsqueda tuvimos un referente igual y con su directora diseñamos un mecanismo de consulta más sofisticado y tenemos caminos de diálogo que permitieron que el Plan nacional de búsqueda tenga capítulos específicos para afros e indígenas”, refiere.

Para Marino Córdoba, presidente de la Asociación de Afrocolombianos Desplazados (Afrodes), a pesar de que

el Sistema Integral ha tenido una oposición muy fuerte por parte del gobierno nacional, es el único componente que hasta ahora está arrojando resultados concretos para las comunidades étnicas.

“Duele escuchar esa realidad, pero para nosotros es importante entender cómo el conflicto nos afectó de manera diferencial. También ha habido avances en materia de participación, en la construcción de informes, en presentar nuestros puntos de vista, hemos sido escuchados y estamos representados. Lo único que podemos resaltar de todo este proceso de paz, con limitaciones incluidas, es al Sistema Integral”, precisa.

Sobre las comunidades indígenas, el senador Valencia señala que la labor de las tres entidades creadas para reparar a las víctimas del conflicto armado puede generar:

Un reconocimiento y una verdad acerca del conflicto desde las voces de las mismas comunidades indígenas, porque si bien el conflicto armado ha afectado de manera profunda a muchos sectores sociales y comunidades rurales, los impactos que ha tenido sobre las comunidades indígenas se revisten de un sentido particular dado que trascienden la individualidad y han permeado al sujeto colectivo.

5

LA LUPA DE LOS ENTES DE CONTROL

La Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República le han hecho seguimiento estrecho al Capítulo Étnico. En diferentes informes han cuestionado el rezago en su implementación y piden celeridad para saldar las deudas con los pueblos étnicos.

En su “Tercer Informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de paz”, presentado en agosto de 2021, el Ministerio Público concluyó que la aplicación del Capítulo Étnico, cinco años después de la firma del Acuerdo de Paz, tiene un bajísimo nivel.

“Los pueblos siguen padeciendo las condiciones históricas de injusticia e inequidad y continúan siendo afectados gravemente por las dinámicas de reconfiguración del conflicto armado interno y la intensificación de la violencia en los territorios”, afirma.

Una de sus principales críticas fue dirigida hacia la gestión del Fondo Tierras, puesto que la subcuenta étnica aún no está reglamentada y no tiene fondos asignados. Y en línea con las denuncias presentadas por la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y el Proceso de Comunidades Negras, señala que la constitución de tres resguardos indígenas y la ampliación de otros dos no están relacionadas con el Acuerdo de paz, como lo reportó la Agencia Nacional de Tierras.

Al respecto, Emilio Archila, alto consejero presidencial para la Estabilización y la Consolidación, explica que las metas logradas durante el gobierno del presidente Iván Duque (2018-) son más que satisfactorias, pues en los últimos tres años han logrado ingresar al banco de tierras 1,2 millones de hectáreas, cuando la meta para quince años era de tres millones, y de las siete millones de hectáreas que se proyectaron entregar a campesinos

sin tierra o con muy poca, ya se han otorgado más de un millón.

“Hay una discusión tanto política como jurídica que tiene que ver con la formalización de tierras, en la lectura que hace la Procuraduría las tierras que vienen de procesos anteriores no deberíamos poder contarlas y los que son baldíos tampoco, pero la visión nuestra es que necesitamos campesinos con tierras”, resalta el funcionario.

Los rezagos del Programa nacional integral de sustitución de cultivos ilícitos (PNIS) también fueron reseñados porque no cuenta con un enfoque étnico y tan solo en diciembre de 2020 se acordó una consulta con las comunidades indígenas para su ejecución, pero el gobierno nacional “manifestó su voluntad de implementar el programa en territorios que no han sido formalizados como resguardos, por lo que no se consultaría con las comunidades que habitan estos espacios”.

Otro lunar señalado por la Procuraduría es que la consulta previa, libre e informada, “no se ha realizado de forma efectiva en las comunidades, por lo que existe un alto riesgo de regresividad en este aspecto”. Y también cuestiona que tan solo en marzo del año pasado se le asignó una partida presupuestal a la Instancia Especial de Alto Nivel con los Pueblos Étnicos para que pueda cumplir con su mandato de actuar como consultora, representante e interlocutora en los asuntos relacionados con el Capítulo Étnico.

En cuanto a la Contraloría, su principal crítica es que cinco años después de la firma del Acuerdo de paz no existe un indicador que permita medir la inversión presupuestal para cumplir con la implementación del Capítulo Étnico.

En su radiografía el ente fiscal coincide en varios puntos con la Procuraduría. Pero presenta duros hallazgos en el punto de tierras, el más sensible para las comunidades étnicas por sus necesidades y cosmogonía. Estableció que, hasta el 31 de marzo de este año, ninguno de los Planes nacionales para la reforma rural integral había incorporado efectivamente el enfoque étnico.

“No se ha garantizado la participación de los pueblos étnicos en el diseño e implementación de los planes nacionales, pues además de carencia de estrategia para la atención a esta población, en algunos casos (agua, riego) se ha justificado la ausencia de enfoque diferencial étnico, en el carácter universal del servicio público, y aunque en los restantes se menciona en el texto del Plan, sólo se apuntala a tenerlo como un criterio diferenciador”, detalla.

Todas esas deudas, a las que se les suma el resurgimiento de la violencia en los resguardos y consejos comunitarios, por parte de nuevos y antiguos grupos armados que se disputan los territorios que controlaron las Farc, demuestran que el Capítulo Étnico está confinado en las cuatro páginas del Acuerdo de paz.

No obstante, las comunidades afro e indígenas les han pedido a sus líderes que sigan luchando por la implementación del Capítulo Étnico, porque no pierden la esperanza de vivir en paz.

ACERCA DEL AUTOR

VerdadAbierta.com es un medio nativo digital dedicado a la investigación periodística de hechos relacionados con los derechos humanos en un amplio espectro temático. Fue creado en 2008 y está integrado por un equipo periodístico especializado en el cubrimiento del conflicto armado y procesos de paz. Desde el 31 de enero de 2019 está bajo la tutela de la Fundación Verdad Abierta.

PIE DE IMPRENTA

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)
Calle 71 n° 11-90 | Bogotá-Colombia

Responsable

Kristina Birke Daniels

Representante de la FES Colombia

Saruy Tolosa

Coordinador de proyectos

saruy.tolosa@fescol.org.co

Bogotá, noviembre de 2021

SOBRE ESTE PROYECTO

Presente en el país desde 1979, la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol) busca promover el análisis y el debate sobre políticas públicas, apoyar procesos de aprendizaje e intercambio con experiencias internacionales y dar visibilidad y reconocimiento a los esfuerzos en la construcción de paz.

Como fundación socialdemócrata, nos guían los valores de la libertad, la justicia y la solidaridad. Mediante nuestras actividades temáticas, ofrecemos un espacio de re-

flexión y análisis de la realidad nacional, promoviendo el trabajo en equipo y las alianzas institucionales con universidades, centros de pensamiento, medios de comunicación, organizaciones sociales y políticos progresistas. En el marco de estos esfuerzos desarrollamos grupos de trabajo con expertos (académicos y técnicos) y políticos, así como foros, seminarios y debates. Además, publicamos *policy papers*, análisis temáticos y libros.

Para más información, consulte

<https://www.fes-colombia.org>

El uso comercial de los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin autorización previa escrita de la FES.



La formalización y ampliación de territorios colectivos étnicos no avanza a los ritmos esperados, tampoco las demás políticas de la reforma rural integral ni el Programa nacional integral de sustitución de cultivos ilícitos. En cambio, en los territorios colectivos de las comunidades negras e indígenas sí tienen fuerte presencia diversos actores armados, quienes se pasean como amos y señores.

Los desplazamientos forzados, los confinamientos, las amenazas, las masacres y los asesinatos de comuneros y autoridades étnicas, se suceden unos tras otros y aumentan cada año. En medio, el gobierno nacional asume la implementación del Capítulo Étnico de acuerdo con su propia interpretación y alejándose de lo pactado en La Habana.



En medio de ese tormentoso camino, las comunidades étnicas han contado con mejor suerte en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición. Se les respetó el derecho a la consulta previa y, por tanto, la Jurisdicción Especial para la Paz, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas crearon protocolos con enfoque diferencial e incluyeron a miembros de sus comunidades en importantes cargos para velar por el cumplimiento el espíritu del Capítulo Étnico en esas instancias.