

COLOMBIA. NACIÓN MULTIÉTNICA Y  
PLURICULTURAL QUE IGNORA EL  
ENFOQUE ÉTNICO

## Colombia. Nación multiétnica y pluricultural que ignora el enfoque étnico

El asesinato continuo de líderes indígenas, campesinos y afro; la precariedad de sus derechos fundamentales, el ínfimo cumplimiento de acuerdos de parte de diferentes gobiernos son la expresión de un Estado y una sociedad negada a aceptar su condición multiétnica y pluricultural. A finales de junio, se cumplen cuatro años de un nuevo incumplimiento, esta vez al Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz.

En Colombia, desde la firma del Acuerdo (2016), por no devolvernos 528 años de historia, cerca de 200 indígenas han sido asesinados. Al 5 de junio, en medio de la emergencia sanitaria por la pandemia, con 706 casos confirmados, 25 indígenas han muerto por Covid19 ante la falta de atención oportuna, las ayudas de elementos de bioseguridad se quedaron en promesas, como lo han venido denunciando las organizaciones indígenas por varias semanas.

“Según datos del Gobierno Nacional, la pobreza multidimensional de los pueblos indígenas es 2,5 veces más alta que el total nacional, y la de los pueblos y comunidades afrodescendientes un 1,5. Para ambos pueblos las desventajas se dan en materia de educación, salud y acceso a servicios de primera infancia, vivienda, acueducto y alcantarillado.” dice la Comunidad de Juristas Akubadaura en su Informe sobre Justicia Redistributiva y Pueblos Étnicos, documento en el que además señala que, entre 2010 y 2019, “El Gobierno Nacional ha suscrito 1.582 acuerdos con los pueblos indígenas en el marco de la Mesa Permanente de Concertación, muchos de los cuales hacen parte de políticas públicas que, tienen un porcentaje de implementación, en promedio, correspondiente al 3,9%, evidenciando un incumplimiento sistemático de aquellos acuerdos que en algunas oportunidades son promovidos por el mismo Ejecutivo”.

Los Pueblos Étnicos, históricamente olvidados y discriminados, intentaron dejar en el Capítulo Étnico sus demandas, pero pasados más de tres años del Acuerdo todo sigue en el papel, a pesar de la reciente gestión de un recurso para el funcionamiento de la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos, IEANPE.

### El recorrido

La participación de organizaciones indígenas y afrocolombianas en la mesa de negociación de paz fue el resultado de la incansable solicitud de las comunidades étnicas para que fueran escuchadas sus demandas como víctimas y como constructoras de paz, pero, en especial, como sujetos de derechos. Es así como bajo la figura de la Comisión Étnica para la paz y la Defensa de los Derechos territoriales, llegaron a La Habana, Cuba, el 26 y 27 de junio de 2016, cuando se negociaba el último punto del Acuerdo Final para una Paz Estable y Duradera.

En el documento que llevaban los voceros étnicos, el punto principal fue la incorporación de Salvaguardas para proteger los derechos y los territorios de los pueblos ancestrales. “El Primer punto ya estaba acordado y no se había pensado en blindar los territorios que las comunidades, en su histórica lucha, habían conquistado; por ejemplo ¿cómo se iba a crear el fondo de tierras? Si los pueblos indígenas y afro no hubieran dado la alarma, el Gobierno hubiera fundado el fondo de tierras, inclusive, afectando los cabildos”, explica Israel Zúñiga, senador de la FARC.

Incluido el enfoque étnico en los Acuerdos, un paso importante fue la concreción, jurídica, de la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos, IEANPE, mediante el Decreto 1995 desde la cual se elaboró el “Proyecto de Ley Sombrilla de Salvaguardas” y la ruta de seguimiento al Plan Marco de Implementación que contiene 37 metas y 98 indicadores, sobre el tema étnico, y que se consignó en el CONPES de 2018.

“La IEANPE es la institución encargada de que se plasmen los derechos económicos, sociales, culturales, ambientales, civiles y políticos, con objeción cultural, en el Plan Marco de Implementación, PMI. Somos la herramienta para facilitar, coordinar y articular las políticas públicas del Estado colombiano para con los raizales, palenqueros, rom, pueblos y naciones milenarias y ancestrales”, aclara Armando Wouriyu Valbuena, Secretario Técnico de la IEANPE. El funcionamiento estable y permanente de este espacio depende del presupuesto nacional y la cooperación internacional pero sólo hasta finales de mayo del 2020 recibirá menos de 500 mil dólares, que le fueron asignados del fondo multidonante.

“Llegó la plata, son como 480 mil (USD), ya está firmado el convenio y viene el perfeccionamiento, así que para mitad de junio debe estar. Con este presupuesto daremos cumplimiento al mandato del acto legislativo 01 de lo expresado en el Capítulo Étnico y al comunicado 013 que establece las cosas, de lo étnico, en el PMI. La IEANPE existe porque hace parte de la estructura de Estado, existe subliminalmente, teóricamente pero apenas hasta ahora existe en articulación y coordinación con el Gobierno”, enfatiza el señor Wouriyu Valbuena, quien además explica que de las tareas por desarrollar está el ajuste técnico a los indicadores y metas porque “hay correctivos como en 38 indicadores, algunos ajustes son de redacción porque por ejemplo, antes se hablaba de emisoras comunitarias y las transformaciones del Mintic hacen que ahora se cambie el término por emisoras étnicas”.

Para el analista en paz y postconflicto, de la Fundación Paz y Reconciliación, Pares, Diego Restrepo, “el PMI establecía un acompañamiento técnico, especializado, para la formulación de proyectos porque a veces se da un uso del lenguaje para limitar las garantías de los pueblos. La debilidad y limitación de la implementación del Capítulo Étnico está en que vemos la reproducción de la exclusión de las comunidades”.

## La implementación y el seguimiento

De acuerdo con el Resumen Ejecutivo del Estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz de Colombia Diciembre de 2016 –Abril de 2019 , elaborado por el Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz de la Universidad de Notre Dame,<sup>1</sup> los acuerdos tienen sólo un 23% de implementación.

Si bien la voluntad política es determinante para hacer realidad cada cambio estructural planteado, el tema presupuestal también se convierte en otro factor a definir esta realidad. Albert Talco, economista de Akubadaura, indígena del Pueblo Kankuamo, llama la atención sobre “las fuentes de financiación para el cumplimiento del Acuerdo, porque para los pueblos preocupan especialmente dos, en específico, por el monto tan significativo que tienen. Uno es el sistema General de regalías porque las organizaciones no han recibido información sobre los recursos destinados a la implementación del Capítulo Étnico y dos, el sistema general de participaciones por su inflexibilidad y flexibilidad, ya que tienen destinaciones específicas”.

Para Armando Wouriyu Valbuena, secretario de la IEANPE, “después de 200 años de República, en 2019, por efectos de una movilización nacional, los indios nos sentamos a escuchar el plan plurianual, ahí estaba el PMI; como ellos no conocen lo diferencial, ni las políticas públicas de participación, y menos sienten qué es un indio o un negro, porque su principio es exclusión cultural, dicen: hay cien pesos para eso y nosotros decimos: debería ser más, pero ellos solo dicen: es lo que hay. Esa, es su moral ética y estética corrupta”.

Desde la mirada del analista Restrepo, lo que sucede es que “existe una disposición de recursos limitada, que no tiene relación con las necesidades reales del Acuerdo. Además, éste es un Gobierno que viene con escándalos de los fondos de paz, donde puede haber una mala destinación que debe ser investigada”.

1. [https://kroc.nd.edu/assets/333273/190610\\_resumen\\_ejecutivo\\_final\\_seminario\\_dc\\_3\\_.pdf](https://kroc.nd.edu/assets/333273/190610_resumen_ejecutivo_final_seminario_dc_3_.pdf)



## La Tierra (Acuerdo Uno)



En el capítulo uno del Acuerdo se mencionan tres aspectos fundamentales: entregar tierra a los campesinos (tres millones de hectáreas), otorgar los títulos de propiedad a aquellos que cuentan con la posesión de sus predios (siete millones de hectáreas) y, brindar las herramientas requeridas para garantizar el desarrollo rural, cerrando de esa forma la brecha existente entre el campo y la ciudad (carreteras, distritos de riego, agua potable, salud, educación, etc.).

El campesinado, así como las comunidades étnicas y las mujeres cabeza de familia, son los principales beneficiarios de este punto de la negociación en el Acuerdo Uno, y que a 2018, según el Instituto Kroc, sólo ha implementado el 3% en el tema de “Acceso y Uso de la Tierra”, apartado que tiene 29 disposiciones en total.

Para implementar este punto se crearon los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET y se priorizaron 16 territorios en donde se presentan los mayores índices de pobreza, alta afectación del conflicto armado, debilidad institucional, entre otros factores. En el 51% de estos territorios priorizados se ubican resguardos indígenas y en el 81% comunidades afrocolombianas.

A 2019 el avance de estos planes participativos con visión de 10 años, es desigual en esos territorios y carece de claridades para su ejecución. Por ejemplo: la Contraloría refiere que, a primer semestre de 2019, se gestionaron solo “45 de las 1.206 del inventario de solicitudes sobre constitución, ampliación, saneamiento, reestructuración, clarificación, delimitación, medidas de protección y titulación colectiva para indígenas y afros, en la vigencia del 2018.”<sup>2</sup>

2. <https://drive.google.com/drive/u/1/folders/113MAqZt0Tfo2ewFGT0j67sFqKmf2ybeu>

Cabe mencionar que “Solo se han aprobado dos Planes Nacionales Sectoriales, de los cuales ninguno ha sido concertado con las comunidades étnicas, ni contienen componentes especiales. No es clara la manera en que los PNS recogerán las iniciativas étnicas de los PDET”, indica el informe del órgano regulador.

La llegada del gobierno del Presidente Iván Duque “ha sido un obstáculo porque se ha dedicado a entorpecer, a impedir su implementación. Sinceramente, en la asignación de recursos suficientes para el tema de la compra de tierras, para la participación política, para la normalización al interior de los pueblos indígenas, para el tema de la sustitución de cultivos de uso ilícito, es un obstáculo”, menciona Gilberto Yafue, ex Gobernador del Cabildo Resguardo Pueblo Nuevo, Indígena del pueblo Nasa, concejal en ejercicio del municipio de Caldon/Cauca.

Sin embargo el gobierno insiste que todo va bien. “Dentro de la política de Paz con Legalidad del Presidente Duque, la estabilización de los 170 municipios más afectados por la violencia y por la pobreza es una prioridad. El cumplimiento de las expectativas de las comunidades en los PDET, son una manera de lograr la equidad con nuestras etnias. Existen en el país 115 pueblos indígenas reconocidos, la mitad participaron directamente en la identificación de esas iniciativas de cómo quieren ver sus propios territorios. Aquí en Quibdó, es el mejor ejemplo de todos, ha sido tal la penetración del enfoque étnico dentro de los 8 capítulos, que las mismas comunidades quisieron cambiarle el nombre, por eso de las 32 mil iniciativas que existen a nivel nacional el 25% tienen este enfoque y se llaman Plan De Desarrollo con Enfoque Territorial y Étnico”, afirma Emilio Archila, Alto Consejero presidencial para la estabilización y la consolidación.

El Programa de Mujeres Indígenas del Chocó, las autoridades y organizaciones indígenas, opinan lo contrario. Después de una análisis minucioso al PDET del Chocó “Generando confianza 2020 – 2023” la conclusión a la que llegan es que el asunto de los pueblos indígenas no está incluido ni en las metas ni en los indicadores, como tampoco en el presupuesto asignado. Así lo dejaron consignado en el documento de Observaciones al Plan que entregaron recientemente.

Analistas como Restrepo, de la Fundación Pares, respalda esta lectura. “Los PDET y los PTA son nodos centrales del Acuerdo, generaron expectativas en los territorios pero no se planeó un techo presupuestal para las propuestas de la gente en los Planes de Acción Territorial y ahora las iniciativas de las personas no se materializan sino las de las empresas privadas, las que tienen garantías y prebendas como las que dan a las multinacionales”.

Para Armando Wouriyu Valbuena, Secretario Técnico de la IEANPE, lo que ocurrió con la construcción de los PDET es que no responden a lo que la gente buscaba. “El Gobierno no reconoce la ruralidad, planea lo rural con visión urbana. No reconoce la etimología de la palabra: pertinente. Si la educación no es pertinente no habrá reconocimiento a la diversidad de las economías que existen en Colombia, por ejemplo: los Wayuu somos

rurales, somos de desierto, tenemos una economía. Planeación Nacional no reconoce la economía propia de pesca, ganadería y comercial urbana de los Wayuu. Si hablamos de Leticia, la construcción que planean no toma en cuenta el ecosistema de la región. Planeación debe comprender 4 características de los indios: nómadas, seminómadas, sedentarios de desierto, agrarios y andinos y, urbanos confinados por desposesión de la propiedad. Si entendieran eso pensarían una educación para un pueblo nómada, pero, no están dispuestos a aceptarlo. Lo mismo hacen con el negro y con los campesinos, no aceptan sus derechos, tampoco reconocen la economía del pueblo raizal de San Andrés”.

Organizaciones que acompañan las comunidades, de tiempo atrás, consideran que el avance en el tema de tierras, es casi nulo. “Desde 2012 hemos acompañado los procesos de restitución de derechos territoriales para pueblos indígenas buscando la titulación, el saneamiento, la ampliación para los pueblos indígenas que más han sido afectados por el conflicto armado, sin embargo lo que hemos encontrado es que en regiones como el Chocó, con el Pueblo Emberá, o los Nükak en el Guaviare, aún contando con sentencias de la Corte Constitucional, con ser reconocidos como pueblos en riesgo de exterminio físico y cultural y además teniendo medidas cautelares para la restitución de sus tierras, no ha habido realmente una voluntad por parte de la Agencia Nacional de Tierras ni por parte de las instituciones locales, como gobernaciones o alcaldías, para lograr que realmente esas tierras sean restituidas a los pueblos indígenas y, esa falta de garantía, lo que ha implicado es aumentar el despojo y la apropiación de los territorios ancestrales en manos de terceros”, comenta Rocío Caballero Culma, Indígena del Pueblo Pijao, Abogada Comunidad de Juristas Akubadaura.

Para los pueblos indígenas, las reglas de juego frente al derecho a la consulta previa no se cumplen a cabalidad o se modifican sin consensos. Solo en abril de este año, 130 organizaciones de la sociedad civil le enviaron una carta al Presidente Duque rechazando las disposiciones en una circular del Ministerio de Interior que permitía realizar consultas previas con pueblos étnicos de manera virtual, en el marco de la Emergencia Nacional declarada por la pandemia, a solicitud de empresas con intereses en los territorios, pero sin ningún diálogo o acercamiento con las comunidades para tratar el tema. Aunque la medida entró en revisión, sí evidencia un desconocimiento de las realidades que viven las comunidades étnicas en los territorios, configurándose en una violación al derecho fundamental a la consulta previa, libre e informada.

## La participación y el enfoque de género (Acuerdo Dos)



El Acuerdo dos plantea la apertura democrática, el pluralismo y la inclusión. Sobre estos aspectos la Contraloría resalta en su informe la ampliación en número de organizaciones indígenas; organizaciones nacionales de las comunidades afrocolombianas, negras, palenqueras y raizales; del pueblo Rom y de organizaciones en defensa de los derechos de la mujer.

Se destaca también como un avance la inclusión del enfoque en el sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición. “Lo primero que se hizo fue precisamente avanzar en el diseño y en la realización de una consulta sobre la normativa ya expedida, que rige a la jurisdicción, para consultar con los pueblos indígenas, con los pueblos afrodescendientes y con las comunidades Rom, cómo se debe implementar esa normativa que aplica la jurisdicción”, señala Mirtha Patricia Linares Prieto, Presidenta de la JEP.

Para Diego Restrepo, analista de Pares, la reforma política terminó siendo un fracaso en materia de participación. “Fue grave no aprobar las circunscripciones de paz que potenciaban la voz de las comunidades excluidas. Este gobierno tiene enfoque represivo. Desactivó la Comisión de Garantías de Seguridad que contaba con representación de la sociedad civil y de víctimas, activó el Plan de Acción Oportuna -PAO-, pero con el agravante que excluyó a la sociedad civil e incluyó a las Fuerzas Militares en la participación de la protección, reafirmando el enfoque militarista. Es un retroceso enorme normativo, político, en derechos económicos, colectivos y culturales.

Sobre el enfoque de género, además, hay que decir que tiene una perspectiva homogenizante, que busca que las mujeres entren al mercado social global, contrario a lo que se aspiraba, algo más complejo y diferencial, que tomara en cuenta las particularidades y necesidades diferenciadas”.



En palabras de las mujeres de los territorios, “la participación de las mujeres indígenas en el territorio del Chocó es deficiente, ni siquiera conocen la agenda de paz que se convocó a nivel nacional”, advierte Alba Quintana Hachito, indígena del Pueblo Emberá Dobiá, Lideresa del Programa de Mujeres de la Mesa Indígena del Chocó, hace parte de la Red de Abogadas Comunidad de Juristas Akubadaura.

## **Verdad, justicia, reparación y no repetición (Acuerdo 5)**

Según comenta Rocío Caballero “en los talleres que hemos acompañado a las mujeres indígenas del Chocó se presentó la necesidad de socializar los componentes del Sistema Integral de Verdad Justicia Reparación y no Repetición, dado a que estas comunidades han sido fuertemente afectadas por los grupos armados que existen en sus territorios, y todavía las comunidades manifiestan que hay muchos hechos que no se han logrado revelar, que no se han logrado denunciar como son masacres, como son desapariciones, cómo son actos de abuso sexual contra las mujeres indígenas, como son también muchos hechos de reclutamiento forzado, pero además también sucede que el conflicto armado se hace en sus territorios y eso ha sido una dificultad para poder participar, sumado a que las mismas instituciones no han logrado llegar a todos los territorios afectados por el conflicto armado debido a que existe hoy un recorte presupuestal por parte del ejecutivo en el país y a que se requiere todavía seguir profundizando y esclareciendo todos estos hechos de violación a los derechos humanos de los pueblos indígenas en regiones como el Chocó.”

De manera que, invisibilizados de una discusión abierta en la sociedad sobre el tema, sin una intención real de parte del Estado para que funcione, con recursos insuficientes que garanticen su implementación, el Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz debe superar retos importantes para que se materialice en el goce de derechos y autonomía para los pueblos étnicos. Iván Cepeda, Senador Polo Democrático asegura que “debe ser una prioridad para el Gobierno Nacional, para las autoridades estatales, para los gobernadores y los alcaldes el tener como un asunto crucial el capítulo étnico del Acuerdo de Paz.” Por su parte, Alberto Brunori, representante de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas -ACNUDH- sostiene que “al capítulo étnico le falta mucho por implementar, en particular el consentimiento previo, libre, informado que todavía sigue siendo un reto y no se implementa a cabalidad.”

Es muy importante brindar las garantías a la IEANPE que hace seguimiento a la implementación de los acuerdos, brindarle unos apoyos para que puedan continuar, con sus equipos técnicos, precisando las metas e indicadores que aún requieren ajustes para que las entidades puedan realizar una asignación presupuestal y puedan incorporarlos en sus esquemas de planeación para darle un alcance real a la fase de implementación del Capítulo Étnico, precisa Rocío Caballero.

***El presente documento tiene una versión publicada y editada por El Espectador  
8 de junio de 2020***

**Dirección: Lina Marcela Tobón Yagarí**  
**Oficina de Comunicaciones Akubadaura**  
**Teléfono:3002037484**  
**Página web: [www.akubadaura.org](http://www.akubadaura.org)**



**@CJAkubadaura**



**Comunidad De Juristas Akubadaura**



**Akubadaura Juristas**



**@CJAkubadaura**

