

Resumen informativo

ACUERDO DE PAZ Y PUEBLOS ÉTNICOS



ACUERDO DE PAZ Y PUEBLOS ÉTNICOS

Resumen informativo

Octubre de 2018

Hacer seguimiento a la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera¹ es de gran importancia para los pueblos étnicos. En el Acuerdo Final, se reconoció que han sido afectados gravemente por el conflicto armado interno y por condiciones históricas de injusticia. Además, resaltaron el aporte de estos pueblos a la construcción de Paz. Como consecuencia de ese reconocimiento, el capítulo 6.2 consigna varias salvaguardas.

Las salvaguardas sustanciales consisten en que todas las normas que se vayan a tramitar ante el Congreso para cumplir el Acuerdo y que afecten a los pueblos étnicos exigen Consulta Previa; además, el componente étnico es transversal a todos los puntos definidos en el Acuerdo². Por esta razón, incluye medidas que se orientan a los pueblos étnicos en materia de Reforma Rural Integral, Participación, Seguridad, Solución del Problema de Drogas Ilícitas, Víctimas, e Implementación Y Verificación. El presente informativo resume los principales avances, limitaciones y riesgos en la implementación de dichas salvaguardas.

1. La incorporación y avance global del capítulo étnico en el Acuerdo Final.

La incorporación de salvaguardas para los pueblos étnicos en el Acuerdo Final para una Paz Estable y Duradera, es una conquista de las organizaciones indígenas y afrocolombianas. La participación de representantes indígenas y afro en la Mesa de Negociación no obedeció a la invitación del Estado o de la Guerrilla a la Habana. Por el contrario, fue resultado de la fuerte presión que las organizaciones étnicas ejercieron para incorporarse, avanzados ya los diálogos, a la Comisión Étnica para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales. Con todo, el 29 de noviembre de 2016, los pueblos étnicos comunicaron públicamente su respaldo al Acuerdo de Paz, reafirmando su compromiso con el país para superar el conflicto armado interno.

La Contraloría General de la República advirtió que la dificultad para que los pueblos étnicos accedieran a los diálogos de la Habana generó grandes riesgos, pues no se contempló desde el principio la necesidad de someter a Consulta Previa los instrumentos legislativos necesarios para implementar el Proceso de Paz, ni se estimó el costo económico, las capacidades institucionales y territoriales que se requieren para llevar a cabo lo acordado en materia de pueblos étnicos^{III}. En la práctica, hasta agosto de 2018, el 54% de las medidas requeridas para satisfacer las salvaguardas previstas para los pueblos étnicos no habían sido iniciadas. El 31% de las medidas étnicas tienen un nivel mínimo de implementación, 15% un nivel intermedio, y ninguna medida ha sido completada^{IV}. Estos porcentajes ubican a Colombia por debajo del nivel promedio de implementación de temas étnicos en comparación con otros acuerdos de paz^V.



2. La Consulta Previa, Libre e Informada de las normas que implementan el Acuerdo Final

Para el caso de los Pueblos Indígenas en febrero de 2017, se concertó la ruta metodológica para llevar a cabo la Consulta Previa de las medidas legislativas que se tramitarían mediante el mecanismo abreviado de “fast track”^{VI}. No obstante, el Gobierno no usó este procedimiento legislativo en los casos en que lo había propuesto, y no todos los proyectos consultados resultaron en normas nacionales. Inicialmente, el Gobierno Nacional manifestó que someterían 18 medidas legislativas a consulta previa, en principio solo radicó tres de ellas en la Mesa Permanente de Concertación; adicionalmente, el Gobierno sometió a la Mesa otros tres proyectos normativos. La Consulta de todas las normas radicadas, excepto la relativa a las Circunscripciones Transitorias Especiales^{VII}, culminó exitosamente. Hoy en día, de las más de 50 normas que se tramitaron mediante “fast track”, solo las siguientes fueron sometidas a Consulta:

- El Decreto Ley de Pago por Servicios Ambientales y Conservación^{VIII}.
- El Decreto Ley de la Reforma Rural Integral^{IX}.
- El Decreto que crea los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial^X.

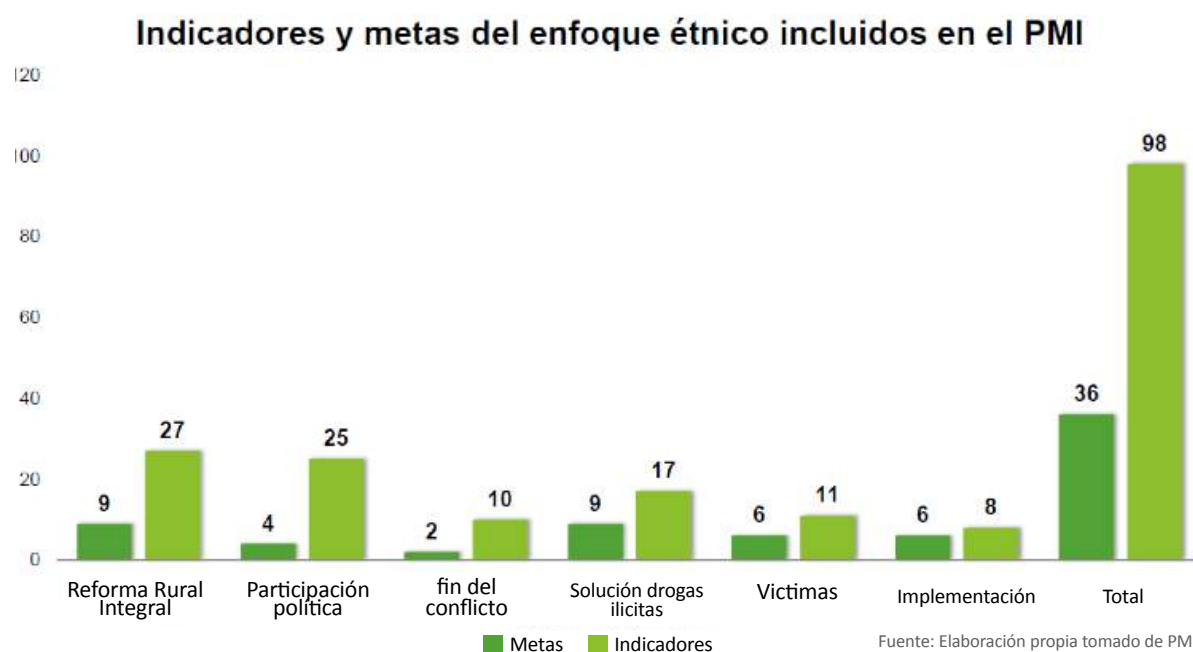
- La Ley de la Justicia Especial para la Paz^{XI}.

El recuento de este proceso revela varios interrogantes sobre la Consulta Previa de las medidas legislativas para cumplir con lo acordado en la Habana. No hay certeza sobre cuáles de las normas propuestas deben consultarse en adelante, si el componente étnico es transversal y existen medidas específicas para los pueblos étnicos en cada uno de los puntos del Acuerdo, es probable que varias de las normas dirigidas a cumplirlo afecten directamente a los pueblos étnicos y, por tanto, deban ser sometidos a Consulta Previa. Ejemplo de ello son las normas relativas a la Instancia de Alto Nivel de Pueblos Étnicos, pues es el espacio que velará por el cumplimiento del componente étnico. Por otra parte, la Mesa Permanente de Concertación presentó un paquete de proyectos normativos para implementar el capítulo étnico, pero ninguno de ellos fue tramitado por el Gobierno. Falta entonces, certeza en la aplicación del Derecho Fundamental a la Consulta Previa, Libre e Informada en las siguientes etapas legislativas del Acuerdo Final.



3. Las instituciones creadas para materializar el componente étnico

Algunos de los logros inmediatos del capítulo 6.2 del Acuerdo Final tienen que ver con el diseño institucional. Primero, se acordó y efectivamente se instaló la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos, la creación de este escenario permite hacer seguimiento formal a los acuerdos, además, asegura la representación e interlocución de los pueblos étnicos ante la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI). Segundo, el Plan Marco de Implementación, que es la hoja de ruta para el cumplimiento del Acuerdo, incluyó 98 indicadores sobre el tema étnico, distribuidos de la siguiente manera:



Esto significa que las acciones concretas y medibles orientadas a los pueblos étnicos están definidas. Los indicadores permiten planificar y evaluar el cumplimiento de cada uno de los puntos, si bien la gran mayoría de contenidos del capítulo étnico fueron incluidos, así como temas adicionales que hacen parte de la agenda étnica, no quedó un indicador y meta respecto a la coordinación y articulación entre la JEP y la Jurisdicción Especial Indígena.

Los riesgos tienen que ver con las condiciones para el eficaz funcionamiento de la Instancia Étnica, este espacio carece de un plan de trabajo concertado que determine su contribución en cada uno de los puntos que

conforman el componente étnico. Además, no es claro el alcance concreto de su mandato en la interlocución con la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI)^{XII}. A esto se suma que el Acuerdo no dispuso acompañantes internacionales para el capítulo étnico, como sí lo hizo, por ejemplo, para el componente específico de género^{XIII}. Finalmente, como veremos más adelante, no existe claridad sobre el presupuesto. Así las cosas, la principal instancia de interlocución de los pueblos étnicos en el proceso de Paz requiere de mayores garantías para su funcionamiento.



4. El presupuesto para implementar los acuerdos del componente étnico

Según el Plan Marco de Implementación, el valor estimado para la ejecución del Acuerdo Final es de \$129,5 billones de pesos ejecutables en 15 años. El 65% del monto total proviene del Presupuesto General de la Nación (PGN) y del Sistema General de Participaciones (SGP). El resto proviene de Regalías, presupuesto de las entidades territoriales, cooperación internacional e inversión privada^{xiv}. La mayor limitación para la implementación del capítulo étnico es la falta de claridad en la financiación dentro de este marco. Si se compara el monto estimado para las 15 vigencias, en comparación con el último Plan Nacional de Desarrollo (2014 - 2018) se tiene que el valor total estipulado en el PMI corresponde apenas al 18% de ese PND, lo cual deja un enorme interrogante sobre la estimación del presupuesto al despliegue nacional y el alcance regional que busca el Acuerdo Final.

El CONPES 3932 que define lineamientos para la articulación del PMI con instrumentos de planeación nacional y territorial, no da orientaciones concretas sobre las políticas específicas con enfoque étnico. El documento solo se refiere de forma genérica a la necesidad

de implementar acciones que incluyan población étnica y de visibilizar esta cobertura. Por ejemplo, señala que el Sistema de Información (SIPO) debe contar con mecanismos para identificar los avances en los enfoques étnicos y de género^{xv}. También ordena al Departamento Nacional de Planeación, al Ministerio de Hacienda y a la Agencia Presidencial de Cooperación, que coordinen y visibilicen la asignación de recursos dirigidos a los pueblos étnicos; sin embargo, no orienta la asignación de recursos específicos^{xvi}.

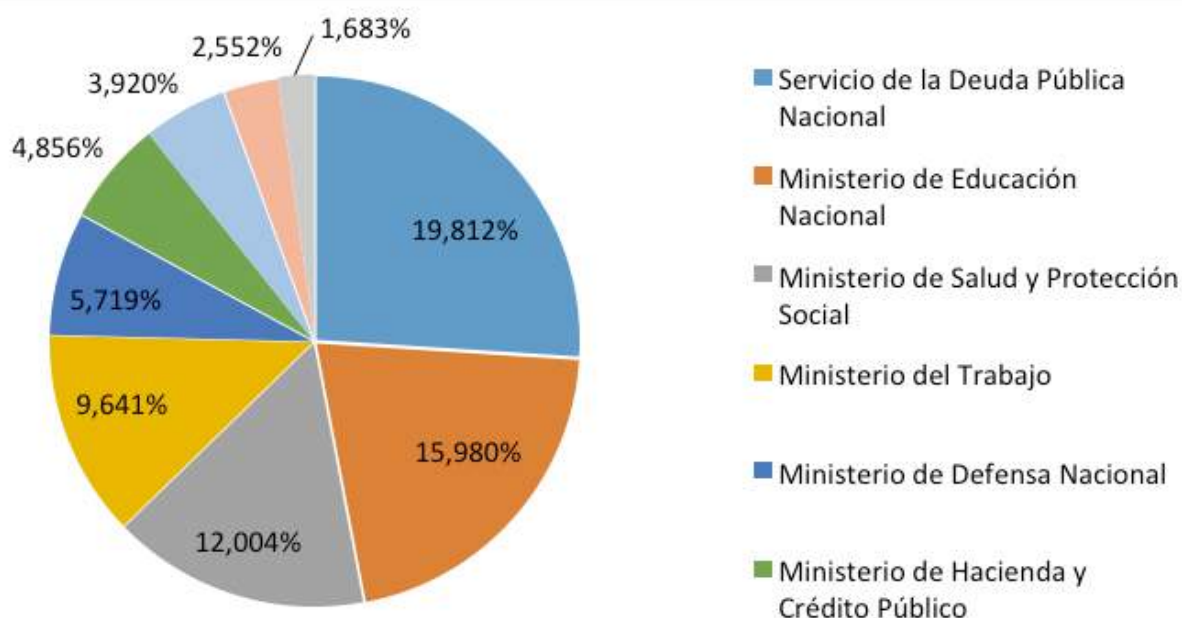
Lo anterior puede explicar por qué no existe certeza sobre cuál es el costo desagregado de cada uno de las metas del capítulo étnico. El CONPES 3932 incluyó en la guía metodológica de costeo el producto legalización de tierras de pueblos étnicos a cargo de la Agencia Nacional de Tierras, pero no incluyó los resultados del ejercicio^{xvii}. Salvo esta iniciativa, la Contraloría advirtió que no se han calculado los costos para cada aspecto del capítulo étnico.

En cuanto a las fuentes de financiación, se acordó que los recursos dirigidos al capítulo étnico deberían venir del rubro de proyectos

de inversión del presupuesto nacional, y que debían ser diferentes a los destinados antes del Acuerdo Final. Pese a esto, la mayoría de los proyectos con recursos para el componente étnico en la vigencia fiscal 2017 (63%) habían sido creados antes de la firma del Acuerdo. Además, los recursos comprometidos en las vigencias fiscales de 2017 y 2018 fueron mucho menores a los compromisos adquiridos con los pueblos étnicos en cada uno de los puntos.

La situación no cambia en el PGN de 2019, la distribución según el Presupuesto aprobado en segundo debate en Cámara, evidencia que los recursos serán destinados de la siguiente forma:

Distribución PGN 2019 – Proyecto aprobado en segundo debate en Cámara



Fuente: Elaboración propia tomado de PGN 2019 Proyecto de Ley.

Si se tiene en cuenta la asignación para 2019 de las entidades creadas en el marco del Acuerdo Final: Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad la Convivencia y la No Repetición (CEV) y la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas (UBPD), la suma de los tres rubros corresponde al 0,18% de todo el PGN para 2019.

Si bien respecto al año 2018 la Agencia para la Renovación del Territorio incrementa sus recursos en un 18%, preocupa que fue una de las entidades que más se castigó en el recorte que hubo desde que se presentó el proyecto de

PGN en julio, ya que inició con una propuesta de 314 mil millones y quedó aprobado en segundo debate en Cámara por 114 mil millones, reduciendo la propuesta inicial en un 63%, lo mismo con la Agencia de Desarrollo Rural que disminuyó en un 47% respecto a la propuesta radicada inicialmente ^{xviii}.

Este recorte impacta a los pueblos étnicos, pues estas dos Agencias son claves para implementar la Reforma Rural Integral, que contiene la mayoría de indicadores relevantes en materia territorial y todo el tema de Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET.



5. El componente étnico en cada punto del Acuerdo

Punto 1. Reforma Rural Integral. En el 2017 la ART avanzó en la concertación de rutas metodológicas con los pueblos étnicos para crear los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Lo anterior es fundamental, puesto que de los municipios priorizados en esta estrategia, 51% tienen presencia de resguardos y 81% de comunidades afrocolombianas; sin embargo, no se tuvo en cuenta los Planes de Salvaguarda Étnicos. Esto, sumado a las dificultades de la ART para llegar a acuerdos con los grupos étnicos, llevan a concluir a los organismos de control que no será posible definir todos los PDET a tiempo^{xix}.

Punto 2. Participación política. El Acto Legislativo por el cual se crean las Circunscripciones Territoriales Especiales para la Paz no fue protocolizado en el marco de la MPC, se radicó ante el Congreso sin Consulta y actualmente está cursando su trámite en el Congreso. Por otro lado, se espera que se garantice la participación de las organizaciones étnicas en el diseño de los PDET y en la ejecución del Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS).

Punto 3. Fin del conflicto. Se avanzó en la priorización de 8 comunidades indígenas para que fueran beneficiarias del Programa de Desminado Humanitario. Hasta mayo de 2018, tres de ellas tenían asignado un operador, pero

en ninguna había iniciado el proceso de desminado^{xx}. Además, se suscribió un convenio con la Organización Internacional para las Migraciones - OIM para establecer la ruta de reintegración y reincorporación social y económica con enfoque étnico; sin embargo, dicha ruta no ha sido definida. Con todo, lo más importante en este punto es la concertación de medidas de seguridad para los líderes y lideresas indígenas y afrocolombianas, quienes han sido los más afectados en la última ola de asesinatos a líderes y defensores de derechos humanos, sin que aún existan medidas concretas para mitigar esta situación.

Punto 4. Solución al problema de las drogas ilícitas. Se adoptó el Plan Nacional de Sustitución de Cultivos sin Consulta Previa. La falta de legitimidad del documento ha limitado su implementación entre algunas comunidades étnicas.

Punto 5. Víctimas del conflicto. Antes de la firma del Acuerdo de Paz se había avanzado en la identificación de las víctimas étnicas individuales y colectivas del conflicto armado interno. El principal reto en este punto, entonces, consiste en que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas se articule con las nuevas iniciativas sobre tierras y proyectos productivos, con el fin de lograr la reparación integral con enfoque diferencial.



6. Recomendaciones

Como pudo observarse, los Pueblos Étnicos han aportado a la Paz y a la implementación del Acuerdo Final, entre otros, ejerciendo su derecho fundamental a la Consulta Previa, Libre e Informada, por medio de metodologías en concordancia con el procedimiento legislativo especial o fast track; no obstante, se han presentado una serie de falencias relacionadas con garantizar este derecho y una sobre-interpretación de lo que debe o no ser consultado. Por otro lado, desde las organizaciones y pueblos étnicos en el marco de la Alta Instancia Ampilada se realizó un despliegue técnico y político para presentar una propuesta de indicadores y metas para ser incluidos en el Plan Marco de Implementación, los cuales se incorporaron en dicho documento, pero que generan incertidumbre para su armonización con otros documentos de planeación como el CONPES 3292 de 2018, en donde no se menciona el enfoque étnico.

En este sentido, se considera indispensable buscar los mecanismos para desarrollar en el corto plazo el punto de Implementación, Verificación y Refrendación del Acuerdo Final, el cual prevé la participación de la Instancia Étnica, la inclusión de planes, variables, y protocolos al sistema de información para el posconflicto con enfoque étnico, así como las garantías en la

ejecución del Acuerdo final y materializar el seguimiento a su implementación, el cual se recomienda, debe contemplar una articulación con lo regional.

Por otra parte es necesario prestar especial atención a la incorporación del enfoque étnico del Acuerdo Final en instrumentos como el próximo Plan Nacional de Desarrollo (2018- 2022), y herramientas de planificación a desarrollarse en los territorios, como los pactos municipales, submunicipales, subregionales, contratos plan y demás elementos previstos para la puesta en marcha de los Programas de Desarrollo con enfoque Territorial - PDET y los Planes de Acción para la Transformación Regional - PATR.

Finalmente, se reitera que el Derecho Fundamental a la Consulta Previa Libre e Informada es un reconocimiento constitucional que tiene un largo bagaje jurídico y cuenta con el respaldo de estándares internacionales, además de ser la una salvaguarda para la garantía de los derechos étnicos y por tanto, no puede desconocerse en el marco de la normatividad que para la implementación del Acuerdo Final que se ha radicado en el Congreso de la República.

- I El 24 de noviembre de 2016, el Gobierno Colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) firmaron el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo o Acuerdo Final).
- II Numeral 6.2.1 del Acuerdo Final.
- III Contraloría General de la República. Segundo Informe al Congreso sobre la ejecución de los recursos y el cumplimiento de las metas del componente para la Paz del Plan Plurinacional de Inversiones. 1 de enero de 2017 al 30 de marzo de 2018. Agosto de 2018. Pág. 115.
- IV Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. Segundo Informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia. Diciembre 2016 – Mayo 2018. Escuela Keough de Asuntos Globales. Universidad de Notre Dame: Agosto de 2018. Pág. 265.
- V Ídem Instituto Kroc. Pág. 245
- VI Mesa Permanente de Concertación. Balance 2017 de la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos y organizaciones indígenas. 2018. Pág. 17
- VII Congreso de la República. Proyecto de Acto Legislativo “por medio del cual se crean 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2018-2022 y 2022-2026”.
- VIII Decreto 870 de 2017.
- IX Decreto Ley 902 de 2017.
- X Decreto 893 de 2017.
- XI Acto Legislativo 01 de 2017.
- XII Idem Instituto Kroc. Pág. 245
- XIII CINEP y CERAC. Tercer informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2). Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Posconflicto. Agosto de 2018. Pág. 252
- XIV Ídem Contraloría General de la República. Pág. 30
- XV Consejo Nacional de Política Económica y Social. Documento CONPES 3932. 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. 29 de junio de 2018.
- XVI Ídem. Consejo Nacional de Política Económica y Social. Pág. 38.
- XVII Ídem. Consejo Nacional de Política Económica y Social. Pág. 55.
- XVIII Presupuesto General de la Nación 2019.
- XIX Ídem Contraloría General de la República. Pág. 122 e Instituto Kroc, pág. 249.
- XX Ídem Instituto Kroc p. 251.

RESUMEN INFORMATIVO: ACUERDO DE PAZ Y PUEBLOS ÉTNICOS

Elaborado por:

Corporación Comunidad de Juristas Akubadaura.

Contenidos:

Linda Marcela Acosta Ortiz

Nathalia Carolina Sandoval Rojas

Revisión:

Maryis Del Rosario Pacheco Carvajal

Lina Marcela Tobón Yagarí

Diagramación:

Julián Darío Mejía Hernández

Fotografía:

Archivo Corporación Comunidad de Juristas Akubadaura

Diciembre de 2018

