

LA IMPLEMENTACIÓN ESTANCADA DEL CAPÍTULO ÉTNICO:

LOS PDET EN LA SUBREGIÓN PACÍFICO MEDIO, LAS GARANTIAS DE SEGURIDAD Y NO REPETICIÓN Y DIAGNÓSTICO DEL PNIS.



LA IMPLEMENTACIÓN ESTANCADA DEL CAPÍTULO ÉTNICO: LOS PDET EN LA SUBREGIÓN PACÍFICO MEDIO, LAS GARANTIAS DE SEGURIDAD Y NO REPETICIÓN Y DIAGNÓSTICO DEL PNIS.

Fundación Paz & Reconciliación
Oficina PARES-Pacífico.

León Valencia
Director Pares

Ariel Ávila
Subdirector de Pares

Diego Alejandro Restrepo
Coordinador Conflicto Paz y Postconflicto

Juan Manuel Torres
Coordinador Oficina Pares-Pacífico

Giorgio Londoño
Investigador Nacional

Dennis Huffington
Investigador Regional Pares-Pacífico

Jairo Alexánder Castaño
Investigador Regional Pares-Pacífico

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	4
INTRODUCCIÓN	6
“LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PDET EN LA SUB REGION PACÍFICO MEDIO”	8
Contexto sociodemográfico de los municipios en la región pacífico medio.	10
Las obras PDET en la región Pacífico Medio.	11
Obras PDET priorizadas en los Planes de Desarrollo Municipales.	13
A manera de colofón: ¿qué se quedó por fuera de la Subregión del Pacífico Medio?	19
LA IMPLEMENTACIÓN DEL PILAR C. DEL CAPÍTULO ÉTNICO: GARANTÍAS DE SEGURIDAD.	21
¿Qué se acordó en el capítulo étnico en materia de garantías de seguridad?	21
La situación de violencia contra los y las defensoras de derechos humanos de las comunidades étnicas	23
El estado de los compromisos en materia de garantías de seguridad del Capítulo étnico: falta de voluntad política en el marco de una reestructuración unilateral del AFP.	29
Prevención	30
Protección	31
Investigación y judicialización de casos que afectan a comunidades étnicas	32
LA AGONÍA DEL PNIS Y OTRO FRACASO EN LA SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS	35
Retos con las familias y las cuentas que no cuadran	37
Cultivos de coca y erradicación	38
El PNIS en territorios Étnicos: desfinanciación y falta de garantías de seguridad. Resguardos Indígenas	42
Consejos Comunitarios de Comunidades Negras.	45
Referencias	48



PRESENTACIÓN

Como parte de sus actividades de investigación, la oficina regional Pacífico de la Fundación Paz y Reconciliación presenta a continuación el informe sobre la implementación de los PDET en la subregión pacífico medio, sobre el estado actual de las garantías de seguridad para los grupos étnico-raciales en el país, y sobre la implementación del programa PNIS a nivel nacional y en los territorios étnico-raciales.

Más que un análisis de indicadores convencionales sobre los avances en los compromisos del Acuerdo de Paz (el cual es realizado de manera idónea por otras ONG como el instituto KROC), este informe busca poner en evidencia las preocupantes tendencias de estancamiento en la implementación del PDET pacífico medio -especialmente en el departamento del Cauca-, de desfinanciación de los PNIS al nivel nacional y en los territorios étnico-raciales, y de falta de garantías de seguridad para las y los líderes étnico-raciales y sus organizaciones.

Estos tres componentes estratégicos de los acuerdos son analizados a la luz de las cifras y de los testimonios de algunos líderes y lideresas que decidieron manifestar sus inconformidades para cuestionar los argumentos triunfalistas de la tecnocracia gubernamental en su discurso nacional e internacional de presentación de avances del proceso de paz. A manera de hipótesis planteamos que las fallas en la implementación de los PDET y PNIS afectan gravemente las garantías de seguridad de los grupos étnico-raciales.

En el caso de la implementación de los PDET en el Pacífico Medio, llama la atención que la subregión concentra el mayor porcentaje de población que se reconoce en alguna categoría étnico-racial del Censo, además, es importante destacar que su elaboración contiene una gran cantidad de expresiones de diversidad étnica/racial y cultural en comparación con otros PDET, y esto tiene que ver con que desde el inicio de los pactos comunitarios hasta el pacto subregional, las organizaciones que integran la mesa lograron imponer parte de sus condiciones en lo que consideraban debía contener el documento final y, a pesar de que algunos elementos no llegaron a ser parte de las iniciativas, las que fueron incorporadas son resultado de una elaboración propia y articulada entre los grupos étnico-raciales que integran el Pacífico Medio.

El principal lunar en la implementación de los PDET en la región pacífica media es sin duda la decisión de hacer una fusión con el PDET Alto Patía- Norte del Cauca y establecer la coordinación en Popayán, esto fue recibido por las organizaciones como una manifestación más del racismo institucional y por eso su principal reclamo es devolver la coordinación a la ciudad de Buenaventura donde encuentran mayores posibilidades de interlocución y gestión de recursos.

De acuerdo con los testimonios de algunos líderes de la costa pacífica Cauca, la implementación de los PDET en estos municipios se ha quedado estancada, se evidencia una exclusión de la participación de las comunidades y sus líderes, mientras las alcaldías locales y la ART toman decisiones por su propia cuenta. Igualmente, encontramos

que aunque el alto comisionado Archila y la ART recientemente visitaron la ciudad de Buenaventura en una jornada de “apoyo institucional” a la implementación del PDET, lo cierto es que a nivel de la costa caucana la desfinanciación de los PATR es total, y esto se debe a la imposibilidad de las alcaldías para asumir los costos totales o parciales de los proyectos priorizados, además que la falta de estructuración de los mismos mantiene excluidos a estos municipios del acceso a los fondos OCAD Paz.

Para el caso de Buenaventura el panorama a futuro en la implementación del PDET es diferente, o un poco ventajoso si se quiere, en relación con los demás municipios. Mientras que los municipios del pacífico caucano sufren la desfinanciación del Acuerdo de Paz por parte del gobierno nacional y cuentan con recursos limitados, el distrito tiene a su favor los acuerdos del paro cívico que recogen algunas de las principales obras acordadas en el PATR.

Al igual que el PDET, los acuerdos del paro cívico realizado en 2017 tienen una proyección a 10 años y cuentan con un fondo propio reglamentado a través de la Ley 1872 en el cual hay priorizadas obras como el Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado, presupuestado en \$350.000 millones de pesos; el acueducto rural, con una inversión de \$25.000 millones; adecuación de centros de salud por \$27.000 millones; el parque industrial pesquero-acuícola y el muelle de cabotaje, con \$170.000 millones; entre otras, para un total de 1,6 billones de pesos destinados tanto para la zona urbana como rural.

Si bien no quiere decir que Buenaventura tenga los recursos garantizados para la implementación del PDET en su territorio, el cumplimiento de los acuerdos del paro cívico podrá solventar las dificultades presupuestales del Acuerdo de Paz en aquellas iniciativas del PART y que también se encuentran en el Fonbuenaventura, en especial las de salud, educación, acueducto y alcantarillado que componen los Pilares 2, 3 y 4.

Por otro lado, con respecto a los compromisos consignados sobre prevención, protección y justicia para los pueblos étnicos del Acuerdo Final de Paz (AFP), podemos señalar que se encuentran estancados, presentan impactos

insipientes y no cuentan con avances significativos más allá de la gestión, el ajuste y el tira y afloja sobre responsabilidades entre entidades. Mientras tanto, en medio de la desatención estatal, de trabas burocráticas y de falta de voluntad política, la situación de los y las defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales étnicos y sus organizaciones permanece sumida en un abanico de violencias que no para de cobrar vidas y de atentar contra su labor en defensa de la autonomía y la construcción de paz.

Finalmente, sobre la sustitución voluntaria de los cultivos ilícitos, encontramos que es uno de los puntos del Acuerdo de Paz con mayor dificultad en su implementación, principalmente por la poca voluntad política del Gobierno nacional en cumplir con lo acordado, mientras prioriza todos sus esfuerzos y recursos en la estrategia Sustitución de cultivos ilícitos y cultura de legalidad que tiene como principales banderas la erradicación forzosa manual y la fumigación por aspersión aérea con glifosato.

Desde la oficina pacífico de Pares consideramos que la decisión del gobierno Duque ha sido la de poner a agonizar el PNIS al limitarlo negándose a vincular nuevas familias (apenas 1,700 en 2019), al individualizar la intervención y no avalar los acuerdos colectivos ni respaldar el proceso en los territorios étnico-raciales, al desfinanciarlo a una cuarta parte de lo que se requería en lo presupuestal, al escudarse en el espejo retrovisor señalando que el anterior Gobierno falló en la estructuración y sobre todo, por apostarle a la erradicación forzada como política antidrogas continuando la guerra fracasada contra este flagelo.





INTRODUCCIÓN

La Fundación Paz y Reconciliación y su oficina regional Pacífico presenta a continuación el informe sobre la implementación de los PDET en la subregión pacífico medio y sobre las garantías de seguridad para los grupos étnicos a nivel nacional.

El PDET de las subregión Pacífico Medio concentra el mayor porcentaje de población que se reconoce en alguna categoría étnico-racial, además, es el que contiene mayores elementos étnicos y culturales en comparación con los otros, pues desde el inicio de su elaboración con los pactos comunitarios hasta el pacto subregional, las organizaciones comunitarias que integran la mesa impusieron sus condiciones en lo que ellos consideraban debería contener el documento final y a pesar de que algunos elementos no llegaron a ser parte de las iniciativas, las que contiene son una elaboración propia y articulada entre los municipios que integran el Pacífico Medio.

Para el caso de Buenaventura el panorama a futuro en la implementación del PDET es diferente, o un poco ventajoso si se quiere, en relación con los demás municipios. Mientras que los

municipios del pacífico caucano sufren la desfinanciación del Acuerdo de Paz por parte del gobierno nacional y cuentan con recursos limitados, el distrito tiene a su favor los acuerdos del paro cívico que recogen algunas de las principales obras acordadas en el PATR.

Al igual que el PDET, los acuerdos del paro cívico realizado en 2017 tienen una proyección a 10 años y cuentan con un fondo propio reglamentado a través de la Ley 1872 en el cual hay priorizadas obras como el Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado, presupuestado en \$350.000 millones de pesos; el acueducto rural, con una inversión de \$25.000 millones; adecuación de centros de salud por \$27.000 millones; el parque industrial pesquero-acuícola y el muelle de cabotaje, con \$170.000 millones; entre otras, para un total de 1,6 billones de pesos destinados tanto para la zona urbana como rural.

Si bien no quiere decir que Buenaventura tenga los recursos garantizados para la implementación del PDET en su territorio, el cumplimiento de los acuerdos del paro cívico podrá solventar las dificultades presupuestales del Acuerdo de Paz en



aquellas iniciativas del PART y que también se encuentran en el Fonbuenaventura, en especial las de salud, educación, acueducto y alcantarillado que componen los Pilares 2, 3 y 4.

El principal lunar en la implementación de los PDET en la región pacífica media es sin duda la decisión de hacer una fusión con el PDET Alto Patía- Norte del Cauca y establecer la coordinación en Popayán, esto fue recibido por las organizaciones como una manifestación más del racismo institucional y por eso su principal reclamo es devolver la coordinación a la ciudad de Buenaventura donde encuentran mayores posibilidades de interlocución y gestión de recursos.

De acuerdo con los testimonios de algunos líderes de la costa pacífica Cauca, la implementación de los PDET en estos municipios se ha quedado estancada, se nota claramente una desconexión entre las comunidades y sus líderes, y las alcaldías locales así como la propia ART, la cual desde inicios de año se comunica únicamente con las alcaldías. Igualmente, encontramos que a pesar de que el gobierno nacional reconoce la excelencia en la gestión de la

alcaldesa de Timbiquí, lo cierto es que a nivel de la costa caucana la des financiación de los PATR es total, y esto se debe a la imposibilidad de los municipios para asumir los costos totales o parciales de los proyectos priorizados, además que la falta de estructuración de los mismos mantiene excluidos a estos municipios del acceso a los fondos OCAD Paz.

Finalmente, con respecto a los compromisos consignados sobre prevención, protección y justicia para los pueblos étnicos del Acuerdo Final de Paz (AFP), podemos señalar que se encuentran estancados, presentan impactos insipientes y no cuentan con avances significativos más allá de la gestión, el ajuste y el tira y afloja sobre responsabilidades entre entidades. Mientras tanto, en medio de la desatención estatal, de trabas burocráticas y de falta de voluntad política, la situación de los y las defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales étnicos y sus organizaciones permanece sumida en un abanico de violencias que no para de cobrar vidas y de atentar contra su labor en defensa de la autonomía y la construcción de paz.

“LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PDET EN LA SUB REGION PACÍFICO MEDIO”

En el marco del acuerdo de paz y la reforma rural integral, los municipios seleccionados para la implementación de los PDET se caracterizan porque históricamente han padecido con mayor intensidad la pobreza, el abandono estatal, la presencia de cultivos y economías ilícitas y la violencia. Se trata de territorios en los que habitan cerca de 6.5 millones de personas de las cuales casi el 40%

(2.5 millones) son víctimas del conflicto armado, además, más de la mitad de los municipios (57%) se encuentra en el rango extremo según el índice de pobreza multidimensional (IPM) calculado por el Dane. De acuerdo con las proyecciones de población, estos municipios representan el 10,7% de la población total nacional (Tabla 1).

Tabla 1. % Población según pertenencia étnico-racial en 16 sub-regiones PDET

PDET	Subregión	Indígena	Afrodescendiente	Blanco/Mestizo*	Total Población proyección DANE a 2020
1	ALTO PATÍA Y NORTE DEL CAUCA	25,9	18,2	55,9	802059
2	ARAUCA	3,3	3,6	93,1	188330
3	BAJO CAUCA Y NORDESTE ANTIOQUEÑO	2,0	5,3	92,7	425875
4	CATATUMBO	1,7	0,1	98,1	181588
5	CHOCÓ	12,7	75,2	12,1	254849
6	CUENCA DEL CAGUÁN Y PIEDEMONTE CAQUETEÑO	3,3	1,3	95,4	280560
7	MACARENA GUAVIARE	6,7	2,4	90,9	190364
8	MONTES DE MARÍA	7,2	27,0	65,7	386881
9	PACÍFICO MEDIO	7,8	85,0	7,3	146414
10	PACÍFICO Y FRONTERA NARIÑENSE	12,8	77,1	10,1	467074
11	PUTUMAYO	15,1	3,9	81,0	325249
12	SIERRA NEVADA-PERIJÁ-ZONA BANANERA	12,4	12,4	75,2	721163
13	SUR DE BOLÍVAR	0,1	4,3	95,6	130222
14	SUR DE CÓRDOBA	11,8	5,3	83,0	274792
15	SUR DEL TOLIMA	5,4	0,5	94,1	118274
16	URABÁ ANTIOQUEÑO	3,3	40,2	56,5	483077
TOTAL POBLACIÓN REGIONES PDET					5376771
% DE POBLACIÓN SOBRE TOTAL NACIONAL					10,7

Fuente: Procesamientos propios a partir de Dane

En el caso del PDET de la sub-región pacífico medio (Buenaventura, Guapi, López de Micay y Timbiquí), como se observa en la tabla 1, representa el PDET con mayor cobertura de personas que se auto-identifican en algún grupo “étnico-racial”, siendo preponderante la participación de la gente negra (85%), sin subestimar la importante presencia de comunidades indígenas de las etnias Wounan, Embera, Eperara Siapidara, Nasa e Inga (7,3%). Se trata entonces del PDET donde los grupos étnico-raciales son mayoría: 92,8%.

El hecho concreto de que una población mayoritariamente negra resida en municipios afectados por los problemas

históricos previamente mencionados, nos lleva a plantear para el análisis el concepto del racismo estructural e institucional entendido como un obstáculo adicional que vive la gente negra e indígena de la región pacífica media en el logro del desarrollo integral y la paz con justicia social.

Las organizaciones sociales que participaron y le apostaron a la elaboración del PDET pacífico medio destacan el proceso de participación en la construcción y formulación final de los planes como una expresión genuina de la particularidad étnica/cultural y racial justamente por haber sido artífices activos del mismo:

“Todo lo que se hizo en las mesas municipales y regionales les generó muchas expectativas a las personas, yo no me canso de repetir, es el proceso más participativo que se ha generado acá en el interior de las comunidades en el entendido que se hicieron ejercicios de consulta, de información, se hicieron procesos de actividades veredales, después las hicimos municipales, después regionales, o sea es el proceso con mayores acciones de participación que se ha desarrollado acá, pero desafortunadamente toda esa participación el gobierno actual como que la mato, porque no se logró consolidar esas voluntades y esas dinámicas y esas esperanzas que se puso como comunidades para la implementación de los PDET.” (Entrevista a Gerardo Bazán, líder comunitario de Guapi).

Sin embargo, con la decisión reciente de fusionar la sub región pacífica con el PDET Alto Patía-Norte del Cauca, y el trasladando de las oficinas de la ART desde Buenaventura hacia la ciudad de Popayán, las organizaciones sienten que se trata nuevamente de una manifestación

perversa del racismo institucional al no haber sido consultados ni informados sobre los motivos de tal decisión, sumado al hecho que los avances concretos de los PATR y las obras PDET son prácticamente nulos¹:

1 Resultan anecdóticas -como muestra del racismo estructural en Colombia- las declaraciones racistas proferidas por funcionarios del Min Tic contra los pueblos indígenas, grabaciones que fueron filtradas por la prensa el 20 de mayo de este año cuando se desarrollaban las negociaciones entre el gobierno y el CRIC sobre los acuerdos incumplidos. Igualmente, las interceptaciones reveladas recientemente entre “Cayita” Daza y el gerente de la campaña del presidente Duque Luigi Echeverry, muestran el nivel de desprecio racista y supremacista de la elite en el poder cuando se refieren a las mal llamadas “minorías” o grupos étnico-raciales en Colombia.

“Hasta el momento no se ha puesto ni una sola piedra en el pacífico medio y eso dice mucho con respecto a otras zonas del país donde ya va mucho más avanzado, no vemos esa voluntad reflejada en acciones concretas toda vez que esto es una zona donde justamente se llegó a unos niveles de desintegración de la sociedad justamente con la aparente no presencia del estado y precisamente lo que se está planteando con el PDET es que el estado genere unas condiciones básicas para quienes habitan el pacífico medio, entonces versus los resultados con relación a la gestión consideramos que la voluntad ha sido muy poca y eso se ve reflejado en los resultados que se tienen”. (Entrevista a Gerardo Bazán, líder comunitario de Guapi).

A continuación, la oficina regional pacífico de la Fundación Paz y Reconciliación presenta los resultados de investigación sobre los avances del PDET pacífico medio con el ánimo de llamar la atención de tomadores de decisiones sobre la urgente

necesidad de materialización de estas propuestas para evitar la repetición de los ciclos de violencia, pobreza, ilegalidad y abandono estatal en estos territorios étnicos y racializados.

CONTEXTO SOCIODEMOGRÁFICO DE LOS MUNICIPIOS EN LA REGIÓN PACÍFICO MEDIO.

En este breve apartado analizamos los principales resultados del Triage poblacional realizado por el Dane para los municipios PDET, con el propósito de destacar algunas características estructurales socio-demográficas que configuran desventajas y desigualdades asociadas a la forma como opera la racialización y el patriarcado en la sub-región pacífica media:

- Los municipios de la sub región se caracterizan porque en el periodo intercensal 2005-2018 su población tendió a decrecer (variación negativa de entre -4% y -6%), sin embargo, a manera de hipótesis planteamos que se trata de un efecto generado por las fallas metodológicas y de cobertura del Censo 2018 sobre toda la población NARP y en especial la población rural y urbana de Buenaventura y los municipios de la costa Caucana; en ese sentido, los resultados no coinciden con las proyecciones del Censo 2005 por lo que disminuyó drásticamente la cifra del total de población NARP, algunas organizaciones incluso hablan de un “genocidio estadístico” debido a la diferencia del tamaño de la población. Recientemente, un juzgado administrativo

en Bogotá admitió la demanda de varias organizaciones contra el DANE debido al impresionante subregistro.

-En el periodo intercensal 2005-2018 se nota una clara tendencia de disminución de la población (variación negativa de entre -4% y -6%), sin embargo, al analizar los datos desagregados para la zona rural, donde se concentran la mayor parte de organizaciones étnicas de la ley 70 (concejos comunitarios), encontramos una variación positiva superior al 50%, lo que representa el más alto crecimiento en comparación con otros municipios de otras regiones PDET (le sigue la región Pacífico y Frontera nariñense).

-En términos de la razón de mortalidad materna (RMM), no hay datos confiables para calcular este indicador, en ese sentido, el Dane destaca la necesidad de aumentar la cobertura y calidad del registro administrativo tanto de este indicador como de otros que tienen que ver con la salud de la población y específicamente de las mujeres; este hecho nos muestra otra cara de la exclusión o el racismo institucional por la falta de datos confiables que orienten la toma de decisiones que

afectan fundamentalmente a las mujeres negras de las zonas rurales y en este caso de la sub región pacífico medio.

-En términos de embarazos de niñas y adolescentes (10 a 14 años) con datos del año 2017, Timbiquí presenta una cifra más alta que el promedio nacional (2,8), sumando 4,9 embarazos por cada mil niñas de 10 a 14 años, luego le sigue Guapi con 2,2 y López de Micay con 1,8. En términos generales se trata de una tasa baja si tenemos en cuenta que cifras mayores a 10 son consideradas un problema de salud pública.

-El acceso a métodos de anticoncepción para las mujeres en edad fértil (15 a 49 años) en la subregión pacífico medio muestra una brecha significativa con respecto al total nacional, en este último caso el promedio fue de 23% de solicitudes y atenciones recibidas, mientras que en Buenaventura solo alcanzo al 13% de las mujeres en edad fértil, en Guapi al 12%, en López de Micay al 10% y en Timbiquí solamente al 8% de las mujeres entre 15 y 49 años.

-En términos del índice de violencia sexual, encontramos que la sub región presenta una cifra bastante alta de 47,5% frente al 29,6% del promedio nacional y el

38,3% en los municipios PDET. Si tenemos en cuenta que el sub-registro en este tipo de eventos es alto, las cifras revelan una problemática dramática de violencia sexual contra las mujeres de los cuatro municipios que componen la región pacífico-medio.

-Los resultados sobre acceso a la educación en los municipios de la región pacífico medio muestran que la cobertura neta en el nivel de transición para el año 2018 es del 63% en López de Micay y 61% en Timbiquí, por lo que pueden ser considerados municipios de cobertura media; en el caso de Buenaventura (43%) y Guapi (41%) se encuentran en un nivel de cobertura medio bajo.

-Finalmente, en el caso de los jóvenes en la educación secundaria, la situación es muy preocupante para los municipios PDET de la subregión pacífica media ya que todos se encuentran en un nivel de cobertura muy bajo (0 a 25%), Buenaventura tiene un porcentaje de 23% de jóvenes estudiando, mientras que este indicador cae dramáticamente en los casos de Guapi (15%) López de Micay (12%) y Timbiquí (11%), siendo de los porcentajes más bajos a nivel de todos los municipios PDET.

LAS OBRAS PDET EN LA REGIÓN PACÍFICO MEDIO

El PATR de la subregión Pacífico Medio fue el último en firmarse debido a la complejidad y diversidad de las dinámicas internas que se desarrollaron desde los territorios en un proceso con una fuerte participación comunitaria, por ese motivo la firma se dio el 23 de febrero de 2019. En la demora influyeron especialmente las comunidades negras de Buenaventura, las cuales rechazaron la ruta de la ART porque consideraron que no reconocía el enfoque étnico y territorial. Por tanto, conformaron un Equipo Técnico Voluntario por cada uno de los 26 Consejos Comunitarios que participaron en el diseño y trabajaron

casi de forma autónoma (Entrevista a Harrinson Moreno Ramos, activista de PCN, 2019). La ART respetó la autonomía de las comunidades y permitió la adecuación de su ruta metodológica, aunque el proceso se dilatara. En las otras subregiones, las comunidades se acogieron a la dinámica metodológica propuesta por la ART, lo que implicó que sus PATR se concluyeran mucho más rápido: entre los meses de septiembre y diciembre del 2018.

Sin embargo, el proceso liderado por el Equipo Técnico y las comunidades

de Buenaventura fue clave porque se construyó a partir de sus propias perspectivas étnico-territoriales mediante talleres y asambleas. En las iniciativas se incluyeron “los temas propios, temas que estaban en los planes de uso y manejo, en los documentos propios” (Entrevista a Álvaro Arroyo, Integrante de la Mesa Distrital PDET por Comunidades Negras, 2019), así como en los Planes Estratégicos, Planes de Vida, Planes de Acción.

Este proceso contó con 3.770 actores del territorio – Municipios de Buenaventura, Guapi, Timbiquí y López de Micay – quienes participaron en 68 Unidades Básicas de Planificación (UBP), 48 Espacios Autónomos, 78 Pre-asambleas, 3 Pactos Comunitarios, 2 pactos étnicos y 4 Pacto Municipales. Igualmente, se realizó un Encuentro Interétnico Regional, 2 Encuentros Indígenas

y 6 Mesas Técnicas Afro.

Todo el esfuerzo y trabajo conjunto en la construcción del PDET (con momentos de tensión fuerte) hace parte del argumento que esgrimen las organizaciones para rechazar la fusión arbitraria con el PDET Norte del Cauca-Alto Patía (sin desconocer que se comparten algunas dimensiones culturales y étnico-raciales) y denunciar este hecho como una práctica de racismo institucional por parte del gobierno y la consejería del doctor Emilio Archila. Según las organizaciones, no se pueden desconocer las complejas dinámicas territoriales que dieron lugar a la creación de todos los mecanismos del PDET pacífico medio y el hecho que el proceso, como lo reconocen varios funcionarios de la ART, puede ser considerado único (étnico-racial) y pionero en el contexto de los 16 PDET del nivel nacional:

“Nosotros acá siempre hemos estado en contra de eso de la fusión por varias razones, uno nosotros somos una región que si bien es cierto compartimos elementos étnicos con la gente del Patía, el bordo y toda esa vaina, pero igual también hay unas particularidades, dos, siempre que en el caso de la costa caucana se hacen programas así generales nosotros quedamos perdidos por varias razones, una porque hacer inversiones en el pacífico es muy costoso, que me parece un argumento contradictorio, al contrario se hace costoso justamente porque el estado no ha hecho las inversiones necesarias que tenga que hacer para garantizar por ejemplo la conectividad, que haya una vía, un carretable, y que efectivamente por ejemplo en materia de transporte fluvial que haya unos sistemas rápidos, económicos y seguros, ese tipo de cosas nos limitan en el marco del concepto que se tiene desde afuera frente a la inversión en el pacífico, nosotros siempre nos opusimos a que el pacífico medio prácticamente se desbaratara porque justamente se dieron unas discusiones para definir esta zona como pacífico medio por las características propias y se necesitaba que hubiera un liderazgo desde la región, cuando se hace esa fusión aparentemente por cuestiones económicas ahí nos desaparecieron y prueba de ello es que justamente hoy acá no hay ninguna articulación, no hay ninguna coordinación, aquí lo que hay es que en el caso de Buenaventura, ellos como Buenaventura hacen unas presiones y el gobierno a ellos si les copian, por ejemplo el doctor Archila ha estado más de cuatro veces en Buenaventura, ahora uno entiende por lo que implica Buenaventura, por el puerto, pero no he escuchado que diga que está pasando en Guapi, Timbiquí y López de Micay, nosotros para él estamos perdidos porque Buenaventura en este caso está absorbiendo el resto de la costa caucana, entonces nosotros no estamos de acuerdo con esa fusión y pensamos que se debe retomar la coordinación del pacífico medio desde Buenaventura o donde sea entendiendo que este es un PDET étnico que por lo tanto se requiere la generación de unas condiciones particulares para movilizar lo que está planteado y acordado en el pacto que se hizo.” (Entrevista a Gerardo Bazán, líder comunitario de Guapi).

De las 677 iniciativas surgidas en los pactos municipales 52 corresponden al Pilar 1 de ordenamiento social de la propiedad rural y el uso del suelo; 69 al Pilar 2 de infraestructura y adecuación de tierras; 84 al Pilar 3 salud rural; 148 al Pilar 4 sobre educación rural; 45 al Pilar 5 de vivienda, agua potable y saneamiento; 147 al Pilar 6 sobre reactivación económica y producción

agropecuaria; 36 del Pilar 7 en derecho a la alimentación; y 96 son del Pilar 8, reconciliación, convivencia y paz (Agencia para la Renovación del Territorio, 2019).

Como lo establece la Hoja de Ruta, de estas iniciativas municipales solo 81 fueron suscritas en el pacto subregional del PDET del pacífico medio y a inicios del 2020,

Se proyectó ejecutar en el Pacífico Medio 43 proyectos en los 4 municipios PDET, con una inversión estimada de \$6.489 millones. En la estrategia Proyectos Productivos se ejecutó 1 proyecto en el sector Acuícola y Pesquero en el municipio de Buenaventura, que benefició a 70 familias, con una inversión de \$335 millones, de los cuales \$250 millones fueron recursos propios de la ART. (Alcaldía Municipal de Guapi, 2020)

OBRAS PDET PRIORIZADAS EN LOS PLANES DE DESARROLLO MUNICIPALES

Según datos de la ART, en el Plan de Desarrollo del departamento del Cauca se incorporaron 64 iniciativas, mientras que en el Valle del Cauca tan solo 4. Así mismo, en los Planes de Desarrollo Municipales, fueron incorporadas 41 en Guapi, 76 en Timbiquí,

71 en Lopez de Micay y 47 en Buenaventura. Además, 281 iniciativas municipales se han movilizado agrupadas en 19 compromisos a través de las mesas de impulso, de los cuales se ha dado cumplimiento a 15.

Tabla 1. Iniciativas suscritas en PART Pacífico Medio

Pilares PDET	Iniciativas suscritas en el PART del Pacífico medio	Iniciativas PDET PDM Buenaventura	Iniciativas PDET PDM Timbiquí	Iniciativas PDET PDM Lopez de Micay
Pilar 1	10	1	3	8
Pilar 2	9	5	8	9
Pilar 3	9	11	12	8
Pilar 4	12	8	14	15
Pilar 5	4	3	7	11
Pilar 6	16	7	8	7
Pilar 7	8	3	2	3
Pilar 8	13	5	7	9

Fuente: Elaboración propia a partir del PART de la subregión Pacífico y PDM

Para el caso de Buenaventura se incorporaron 43 iniciativas PDET en los horcones² del PDM, para Álvaro Arroyo, líder comunitario del PCN, este proceso se realizó de manera articulada entre la Mesa Distrital PDET que está integrada por los consejos comunitarios, resguardos indígenas y organizaciones sociales del distrito; la ART; y la administración distrital. En este trabajo articulado se manifestó la necesidad de prioridad las obras relacionadas a salud y educación (Entrevista a Álvaro Arroyo, Integrante de la Mesa Distrital PDET por

Comunidades Negras, 2020), razón por la cual 19 de las iniciativas pertenecen a esos dos pilares.

Del Pilar 3. Salud Rural, se halló 11 iniciativas con un presupuesto proyectado de \$795.924 millones (alrededor de 20 millones de dólares), principalmente para la construcción y mejora de infraestructura para prestación del servicio y el aumento de la cobertura en salud, como se estableció en el PDM:

Promover y facilitar el aseguramiento en salud de la población perteneciente a las comunidades indígenas y los consejos comunitarios de la zona rural del Distrito de Buenaventura [...] Garantizar de la afiliación al régimen subsidiado, de los miembros de las comunidades indígenas, incluyendo a la población de la zona intercultural del Alto Naya del Distrito de Buenaventura. (Alcaldía Distrital de Buenaventura, 2020)

En este pilar se añadió el enfoque étnico a través de la articulación de la medicina tradicional o propia de las comunidades con la medicina convencional como parte de la prevención y atención en salud: "promover mecanismos y estrategias de articulación entre la medicina occidental y la medicina ancestral Afro promoviendo el respeto del enfoque diferencial, étnico, de género y generación" (Alcaldía Distrital de Buenaventura, 2020).

Sobre el Pilar 4. Educación Rural y primera infancia Rural, en el PDM de Buenaventura se proyectaron \$ 938.683 millones (24 millones de dólares) para mejorar y ampliar la infraestructura educativa, aumentar la cobertura para estudiantes de la zona rural, garantizar el traslado de los estudiantes hacia las instituciones ubicadas en zonas rivereñas e incorporar los elementos étnicos en la educación formal a través de la etnoeducación, para lo que se dispuso

"construir e implementar la política etnoeducativa en los territorio colectivos de los consejos comunitarios" (Alcaldía Distrital de Buenaventura, 2020).

Esta iniciativa está en progreso, ya se concluyó la primera fase de diagnóstico y se encuentra en la formulación de la política pública. Para ello cuenta con un presupuesto de \$860 millones de pesos de partida del Ministerio de Educación que fueron gestionados a través de la Mesa de Educación del Comité del Paro Cívico y se contrató a la Universidad del Valle sede Pacífico para su elaboración.

En cuanto a los otros pilares, en el 1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo, en Buenaventura se incorporó una iniciativa que consiste en diseñar el Plan municipal de manejo del riesgo formulado y actualizado, para lo que se designó un presupuesto de \$4.620

2 Nombre de los pilares del Plan de Desarrollo de Buenaventura 2019-2022

millones, de recursos propios. El Pilar 2. Infraestructura y adecuación de tierras, se asignó un presupuesto de \$43.861 millones y tiene como prioridad interconectar la zona rural con la zona urbana de la ciudad tanto en vía como en servicios básicos como electricidad, alcantarillado e internet, una de las principales carencias que se encuentran en los territorios.

El Pilar 5. Vivienda Rural, Agua Potable y Saneamiento Básico Rural, se han designado \$52.838 para mejora y adecuación de viviendas, así como la construcción de baterías sanitarias y acueducto. Al Pilar 6. Reactivación Económica y Producción Agropecuaria, se le proyectó \$27.000 millones para la implementación de 7 iniciativas que permitan el fortalecimiento del sistema productivo acuícola y pesquero, prestación de servicio turístico comunitario, emprendimientos culturales y artesanales y la construcción y adecuación de infraestructura productiva en los territorios étnicos.

El Pilar 7. Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, es el que cuenta con menor presupuesto, se designaron hasta el momento \$500 millones para la construcción y mejora de mercados locales campesinos e implementar un programa de unidades productivas agrícolas y pecuarias y huertas caseras.

Por último, para el distrito de Buenaventura, el Pilar 8. Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz, cuenta con una asignación presupuestal de \$19.866 para formación integral de las mujeres indígenas para su empoderamiento cultural, Construir, dotar y mantener centros para la integración comunitaria que sirvan para promover las practicas ancestrales y la conservación del patrimonio cultural y programas para la atención del adulto mayo y preservación de la memoria histórica de los pueblos étnicos.

Las iniciativas se encuentran entrelazadas con los acuerdos del paro cívico, esto significa que existe una transversalidad en su implementación ya que cuenta con el presupuesto del fondo autónomo, lo que posibilita al distrito contar con mayores recursos propios para el cumplimiento de las obras suscritas en el pacto municipal y el pacto subregional.

Hecho contrario a lo que ocurre en el pacífico caucano, donde la limitación presupuestal de los municipios obliga a gestionar recursos a nivel nacional. En Timbiquí, se requiere \$102.700 millones para la implementación de las iniciativas PDET, de este presupuesto el 48% está proyectado hacia el Pilar 2, que recoge obras de infraestructura vial carretable para conectar el municipio con el interior del departamento, construcción de muelles marítimos y abastecimiento de todo el municipio de fluido eléctrico y conectividad de internet. Para ello, se pretende que los recursos provengan de MiTics, Findeter, el DNP y la ART. Además, hay 3 iniciativas prioritarias que hacen parte del Pilar 1 y consisten en elaborar los planes minero, de manejo de cuencas y reforestación está presupuestado en \$1.200 millones por lo que se busca sean financiadas por la ART y el Ministerio de Medio Ambiente.

Situación similar ocurre en Guapi y Lopez de Micay, en este último se necesitan \$52.061 y en el PDM no se designaron recursos para las iniciativas de los pilares 6 y 7. Las iniciativas incorporadas que mayor recurso requieren son las del Pilar 3, cuya implementación costaría \$39.184 y se está buscando parte de la financiación a través del Ministerio de Salud y la ART. A esto se suma que ninguno de los municipios de la subregión pacífico se han visto beneficiado en la estrategia de OCAD PAZ ni están en el Banco de Proyectos de Inversión de Obras por Impuestos.

En Guapi encontramos una situación que

al parecer se repite en los otros municipios de la costa caucana y tiene que ver con que formalmente los planes de desarrollo incorporan los pilares, pero la falta de

recursos -como lo venimos mencionando- y de comunicación entre las organizaciones con las administraciones locales y la ART es notoria en este proceso:

“Con respecto a la alcaldía hay dos líneas que necesitamos revisar, uno la alcaldía ha incorporado los pilares en el plan de desarrollo, pero esa incorporación no tiene nada que ver con que las comunidades hayan participado en su incorporación o en su discusión para llenarla de contenido, y dos, hoy la ART se comunica es con la alcaldía a la fecha son pocos los escenarios donde las organizaciones y los consejos comunitarios participan, no saben ni para dónde va el proceso de implementación del PDET, no hay esa articulación y mucho menos la alcaldía se ha sentado con los consejos comunitarios para verificar cual va a ser su participación en este proceso ni para explicar cómo va esa articulación con el gobierno departamental y nacional, en el caso de los resguardos es peor no se conoce de espacios generados ni para los indígenas.” (Entrevista a Gerardo Bazán, líder comunitario de Guapi).

Por otro lado, en el caso del municipio de Guapi, llama la atención el enorme retraso en la ejecución de las obras PDET, la desfinanciación de los proyectos u obras priorizadas contempladas desde hace por lo menos tres años, igualmente,

se destaca la falta de información sobre los porcentajes de avance de los PDET y la carencia de transparencia sobre los montos presupuestales destinados para la implementación de los PATR:

“Acá inicialmente en el concejo comunitario de San Francisco, Guapi y Napi se priorizaron unas construcciones en la vereda Napi, allá definieron la adecuación de un establecimiento educativo y otras cosas, en el concejo el Guagui se definió en su momento lo que eran las famosas obras rápidas y mire que hace ya tres años que se definieron y solo hasta este año pudieron llegar hasta las comunidades para empezar a tomar los datos que permitan hacer una reestructuración, una propuesta para la posterior incorporación de los proyectos, entonces en el caso de Guagui está definido el Carmelo que eso implica hacer una especie de parque bio saludable asociado a una compra de una planta eléctrica para el servicio educativo, y en el caso de San Antonio de Guagui que también hace parte del concejo comunitario de Guagui estaba también una especie de parque o plazoleta bio saludable incorporada con un centro cultural, por eso se hablaba de un centro parque integral que contemplaba la parte de actividad física con la actividad cultural, repito a la fecha solo hasta hace unos tres o cuatro meses se vinieron recién a tomar los datos para empezar el proceso de formulación de unos proyectos que se definieron hace tres años, por otra parte en el caso del concejo comunitario del Alto Guapi en la comunidad de cañitos se habló de un proyecto productivo que estaba asociado a la siembra del cacao con otros cultivos asociados, entonces esto era para el caimito y para el concejo comunitario de san francisco a quienes también hace poco comenzaron con la estructuración del proyecto, y por último se habla

de unos saltaderos en el Carmelo, San José y Limones que también están en la fase de estructuración pero hasta la fecha no tenemos claridad de cuando se inician las obras y mucho menos los diseños de las obras finales. Sobre el porcentaje de avances de PDET o el presupuesto de los PATR para las obras priorizadas acá no se conoce nada, en nuestro caso reconocemos el proceso que se hizo de participación y de movilización de las comunidades frente a todo el proceso de caracterización, identificación de las problemáticas, priorización, que nos llevó a la firma de los pactos municipales, eso sí lo resaltamos y creo repito eso fue de los mejores procesos, así que el tema de los avances y los porcentajes no sé porque acá no hay una piedra puesta en el marco del PDET en términos de construcción y mucho menos en temas clave que nosotros hemos sido insistentes que son los de salud y educación, es decir, de infraestructura educativa y frente a la necesidad de ubicar sitios estratégicos que permitan unas condiciones básicas para la prestación del servicio de salud especialmente la gente de la zona rural.” (Entrevista a Gerardo Bazán, líder comunitario de Guapi).

Con respecto al papel de las alcaldías en la consecución de recursos para la implementación de los PATR, algunos líderes

ven con desconcierto la poca garantía de acceso a recursos, principalmente de los fondos de regalías del OCAD paz:

“No que yo sepa lo que están tratando es que, imagínese por ejemplo que obligan al municipio que haga los ajustes e incorpore los pilares y le están diciendo al municipio ahora que entregue un porcentaje de sus recursos para apoyar estos planes, yo eso no lo entiendo porque primero estos son municipios de sexta categoría, segundo que tienen baja capacidad de generación de ingresos propios y tercero se supone que este tipo de acciones como los PATR estaba orientado a generar recursos complementarios para poder garantizar la ejecución de las obras pero ahora le están diciendo al municipio que tiene que poner un porcentaje para salud, para educación, de la plata que le llega justamente y con la cual no ha podido hacer nada, así es que lo que uno dice acá es que el PDET está desfinanciado y que pues por lo pronto se escucha que después de la estructuración de proyectos hay que radicarlos con código del municipio para presentarlo al OCAD pacífico para que vayan haciendo escuela, haciendo carrera y puedan tener opción de financiación de recursos de regalías, o sea yo a eso no le encuentro ningún sentido.” (Entrevista a Gerardo Bazán, líder comunitario de Guapi).

Finalmente, para el caso de los municipios de la costa pacífica Caucana, el reclamo de

las comunidades y sus líderes y lideresas es claro:

“Primero que se retome la coordinación del pacífico medio, segundo que se habiliten los espacios para coordinar y concertar entre ART, las administraciones municipales y quienes veníamos participando como delegados o como comunidades en el proceso de implementación, hoy hay un divorcio entre las comunidades y la ART y también entre la administración municipal en el entendido que como referente actual el estado nunca ha llamado a los concejos comunitarios para que se haga el ejercicio de articulación y de conversación”. (Entrevista a Gerardo Bazán, líder comunitario de Guapi).

A manera de colofón: ¿qué se quedó por fuera de la Subregión del Pacífico Medio?

Las comunidades de la Subregión del Pacífico Medio construyeron iniciativas que abarcan lo cultural, lo turístico, portuario, biodiverso, marítimo, económico, político y

demás. No obstante, hubo varias propuestas que quedaron por fuera del PATR, ya que la ART manifestó que este no era el medio para formularlas o por la falta de consensos entre las comunidades. A continuación, se comparten 3 de estas iniciativas:

A MANERA DE COLOFÓN: ¿QUÉ SE QUEDÓ POR FUERA DE LA SUBREGIÓN DEL PACÍFICO MEDIO?

Propuesta	Argumento comunidades	Argumento ART
<p>Declaración del Pacífico como un Departamento, y que Buenaventura sea su capital.</p>	<p>“Si pudiéramos decir en el marco de una reparación sería, nosotros podríamos potenciar el Pacífico como un área ecológica, económica y autosostenible que generara bienestar para nosotros y para los otros, libre de la minería a gran escala, de los cultivos de coca y de un montón de cosas ilegales” (Entrevista a Harrinson Moreno Ramos, Activista PCN, 2019).</p>	<p>La ART no aceptó esta propuesta, argumentando que ya existen autoridades territoriales como Consejos Comunitarios afros y resguardos indígenas. Además, manifestó que se generarían tensiones con autoridades del Departamento del Valle y el Estado en su conjunto, ya esta propuesta reconfigura todo el panorama geográfico, político y económico de la región. Por ende, planteo que esta iniciativa no se incluyera en el PATR, pero que se propusiera en posteriores discusiones con los actores que realmente tuvieran incidencia en el tema.</p>
<p>Conectividad</p>	<p>Las comunidades de la Subregión del Pacífico Medio consideran fundamental consolidar la conectividad de los territorios rurales, evidentemente, esto tiene dos inconvenientes, el primero, que existen intereses y discrepancias entre los territorios sobre la tipología de conectividad, por</p>	<p>Según los líderes consultados, la ART al observar la propuesta y las posiciones encontradas, reconoció que el tema de conectividad es relevante y que puede incorporarse en algunos de los pilares, pero para ello debe de haber consenso entre los Consejos Comunitarios de la subregión.</p>

ejemplo, Guapi propone un tren y Buenaventura, un embarcadero que fortalezca las vías marítimas; y segundo, la definición del PDET no incluyó a la zona urbana de Buenaventura –situación que fue traumática en el proceso de formulación y lo paralizó-, la cual es fundamental en el tema de conectividad.

Consejos Comunitarios como Entes Territoriales	<p>Varios líderes y lideresas afirman que, pese a que los Consejo Comunitarios tienen capacidad administrativa, no lo son en estricto, ya que no les asignan recursos. Proponían que, en el marco del gobierno propio, los proyectos fueran ejecutados por ellos mismos.</p>	<p>La ART argumentó que no podía contemplar esta iniciativa dentro del marco del PATR porque no le competía e implicaba una el diálogo con otras entidades públicas.</p>
---	--	--

Fuente: elaboración Oficina Pares - Pacífico, a partir de entrevistas con participantes del PDET en Buenaventura

Estas iniciativas evidentemente provocaron discusiones profundas entre los participantes de los territorios étnicos y la ART, por un lado, esta entidad consideraba que no era competente para su implementación, por otro lado, las comunidades planteaban que estas iniciativas no solo tenían un enfoque reparador, sino también, la capacidad de solucionar problemáticas estructurales que se presentan en esta subregión y de asegurar la protección de los principios de libre determinación, autonomía y gobierno propio de los pueblos.

Ante la negativa de la ART, el Equipo Técnico y las comunidades exigieron como condición para validar y revalidar el proceso de formulación colectiva, la conformación de una Mesa Técnica, donde la ART sea la encargada de convocar a instancias del gobierno nacional y a las autoridades regionales y locales, a discutir las iniciativas rechazadas.

LA IMPLEMENTACIÓN DEL PILAR C. DEL CAPÍTULO ÉTNICO: GARANTÍAS DE SEGURIDAD

Las toldas son sábanas que las mayores construían con retazos [...] era una estrategia de componer con lo dañado, hacerle una transformación a favor del bienestar de la familia. En este caso, tanto la guardia cimarrona que está en los dos sistemas, como el sistema de justicia ancestral, lo que hace es recomponer lo dañado. Por eso hablamos de armonizar lo desarmonizado en el territorio.

(Entrevista a Víctor Hugo Moreno. Líder afro de ACONC)

En el pensamiento europeo, que es la esencia republicana de este país, las cosas se hacen para el uso, goce y disfrute desde lo individual y así está contemplado en el código civil colombiano, relacionado con los proyectos civiles sobre la propiedad. El capítulo étnico contempla lo colectivo (...) pero como son dos principios ideológicos distintos, entonces el gobierno no contempla la planeación de las cosas o el cumplimiento de sus deberes, reconociendo los derechos de la colectividad.

(Armando Valbuena. Líder ONIC, Secretario de la IANPE)

En agosto de 2020, el Consejero presidencial para la Estabilización y la Consolidación, Emilio Archila, aseguró que la implementación del Capítulo Étnico presentaba resultados muy favorables, con avances en 85 de los 97 indicadores acordados³ y utilizó la frase “obras son

acciones y no buenas razones” para describir los logros de su proceso de implementación (CPEC, 2020 a). Los obstáculos en materia de garantías de seguridad para los pueblos y comunidades étnicas muestran todo lo contrario.

¿QUÉ SE ACORDÓ EN EL CAPÍTULO ÉTNICO EN MATERIA DE GARANTÍAS DE SEGURIDAD?

El Acuerdo del teatro Colón reconoció que la construcción y consolidación de un escenario de paz estable y duradero depende ampliamente de una serie de transformaciones que deben contribuir, por una parte, a revertir los efectos del

conflicto armado, pero, por otra, también, a cambiar las condiciones que han facilitado la persistencia de las múltiples formas de violencia a través de las cuales este se ha manifestado.

3 88% de todos los pactados con los pueblos ancestrales.

En el marco de esta apuesta, el AFP planteó una “ampliación democrática” que permitiría fortalecer “el pluralismo y por tanto la representación de las diferentes visiones e intereses de la sociedad” y esto se materializó, en parte, en una serie de disposiciones para crear garantías de seguridad para distintos sectores, dentro de

los cuales se encuentran los y las defensoras de derechos humanos y líderes y lideresas sociales, así como sus organizaciones. Más allá de la fórmula fallida y riesgosa de la seguridad nacional, centrada en el despliegue de tropas y la protección urbana, material e individual, el AFP prometió que impulsaría:

(...) una concepción moderna, cualitativamente nueva, de la seguridad que, en el marco del fin del conflicto, se funda[ría] en el respeto de la dignidad humana, en la promoción y respeto de los derechos humanos y en la defensa de los valores democráticos (...). (Punto 2.1.2)

Este enfoque, centrado en la materialización de derechos y en la ampliación de las garantías para la vida y la libertad (Punto 2.1.2) es una de las piedras angulares del AFP y, entre otras, se decantó en el Punto 3.4, principalmente⁴, a través de una serie de medidas, instancias, mecanismos y procesos de fortalecimiento que buscan ahondar la capacidad institucional para garantizar el ejercicio del derecho a defender los derechos humanos, la seguridad humana y para frenar la violencia ejercida contra defensores y defensoras de derechos humanos (DDH), líderes y lideresas sociales, sus organizaciones y comunidades.

El presente aparte hace un recorrido sobre los obstáculos en la implementación de este pilar transversal en lo que concierne a los compromisos adquiridos con los pueblos étnicos y que fueron puntualizados en el pilar “C. Garantías de Seguridad” del Capítulo Étnico que, posteriormente, en 2017 y 2018, fueron desarrollados en el Plan Marco de Implementación (PMI) del AFP.

Allí, en línea con las disposiciones del punto 3 del AFP (Fin del Conflicto) y gracias a la presión de las organizaciones étnicas que hicieron parte activa de todo el proceso de paz, las partes firmantes reconocieron que

se debían propiciar las máximas garantías para el ejercicio de los derechos humanos y colectivos de las comunidades étnicas sobre la base del respeto a sus aspiraciones, intereses y cosmovisiones en aras de garantizar la continuidad y fortalecimiento de su aporte histórico a la construcción de paz -proceso abanderado bajo el rigor de múltiples escenarios de injusticia, colonialismo, esclavización, exclusión, desposesión y de afectaciones graves y diferenciales derivadas de las violencias del conflicto armado interno-⁵.

De acuerdo con estos principios, los acuerdos relacionados con las garantías de seguridad para las organizaciones y comunidades étnicas se materializaron en 7 indicadores priorizados en el PMI, que apuntan a cubrir tres grandes temas: la profundización de enfoques diferenciales en materia de prevención, el fortalecimiento de mecanismos propios de protección y el desarrollo de enfoques diferenciales étnicos en las instancias que el AFP dispuso para avanzar en el acceso a la justicia y la lucha contra organizaciones y conductas violentas que las han afectado – y afectan- de manera directa y desigual. La siguiente tabla resume los compromisos relacionados con estos indicadores:

4 Aunque este punto está relacionado con otras disposiciones del Punto 2, por ejemplo, frente al desarrollo del SISEP y del punto 5, frente a la verdad, justicia, reparación y las garantías para la no repetición.

5 Ver: Capítulo para la transversalización del enfoque para pueblos y comunidades étnicas en la implementación del Acuerdo Final de Paz. Plan Marco de Implementación.

Entidad responsable	Compromisos principales (derivados del PMI)	Año de inicio	Año de fin
Defensoría del pueblo	Sistema de prevención y alerta para la reacción rápida con enfoque diferencial y de género	2017	2026
Fiscalía General de la Nación	Priorización de casos por parte de la Unidad Especial de Investigación (UEI) para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales.	2017	2026
	Creación de mecanismo de recepción de insumos para que la Fiscalía para casos priorizados por UEI.		
	Informe anual de gestión con casos priorizados.		
	Priorización de organizaciones que afectan las comunidades y pueblos étnicos.		
Ministerio del Interior, UNP ⁶ y otros	Medidas de fortalecimiento y garantías para los sistemas propios de protección	2018	2027
	Medidas y mecanismos de seguridad y protección reforzadas individuales y colectivas implementadas para el fortalecimiento de los sistemas de seguridad propios.		

Para entrever, por una parte, la gravedad de los incumplimientos en materia de garantías de seguridad y, por otra, para contextualizar el panorama sobre el cual suceden, en la siguiente sección se hace un recorrido sobre el estado actual de la

violencia en contra de líderes, lideresas y organizaciones étnico-territoriales en el país desde la firma del AFP. Luego de esto, se cierra con un balance sobre la implementación de estos compromisos.

LA SITUACIÓN DE VIOLENCIA CONTRA LOS Y LAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS DE LAS COMUNIDADES ÉTNICAS

Luego de cuatro años de la firma del AFP parece claro que su apuesta por un nuevo enfoque en “garantías de seguridad” no ha logrado anteponerse del todo a una visión imperante que se centra en la reacción, militarización y que privilegia dimensiones individuales y urbanas de la protección. La coyuntura del país, sin embargo, muestra que estas aproximaciones han sido ineficaces a la hora de atenuar el abanico de violencias que atentan contra la vida e

integridad los líderes y lideresas sociales, y en particular de aquellos que hacen parte de comunidades étnicas.

Una reestructuración unilateral del AFP abanderada desde el gobierno Duque, múltiples escenarios de crecimiento sostenido de distintas Estructuras Armadas Organizadas (EAO)⁷, la generación de escenarios paralelos de formulación e implementación de política pública que

6 Unidad Nacional de Protección.
7 Ver: (PARES, 2020)

desconocen las instancias y compromisos pactados en el AFP (como ocurrió en el caso del PAO⁸) y una fuerza pública deslegitimada -envuelta en constantes escándalos por violaciones a derechos humanos-, entre otros factores, abonan un terreno fértil para que las violencias en contra de líderes y lideresas sociales, defensores y defensoras de derechos humanos se mantengan en niveles muy altos que no se han atenuado o atendido debidamente.

En este escenario, Colombia se ha convertido en el país en que más defensores y defensoras de derechos humanos (DDH) pierden la vida y esto ha ocurrido en medio de un cerco de impunidad que se agrava por un enfoque estrecho de seguridad. Así, de acuerdo con datos de la organización internacional Front Line Defenders, en 2019 el país concentró el 35% de todos los asesinatos de DDH del mundo (2019) y esta tendencia la ha reafirmado la organización Global Witness, cuyos reportes mostraron que Colombia también es el país más peligroso para los y las activistas medioambientales (Global Witness, 2020).

Gran parte de este fenómeno se concentra y afecta a las organizaciones étnico-territoriales y sus liderazgos en distintas regiones del país, a punto tal que las cifras muestran que atravesamos los niveles más altos de violencia letal contra esta población en la última década (Somos Defensores , 2020, pág. 96).

En este sentido, de acuerdo con datos de la Defensoría del Pueblo, entre 2016 y abril de 2020 han sido asesinados 163 líderes pertenecientes a pueblos y comunidades étnicas⁹ . De estos, 126 pertenecían a comunidades indígenas y

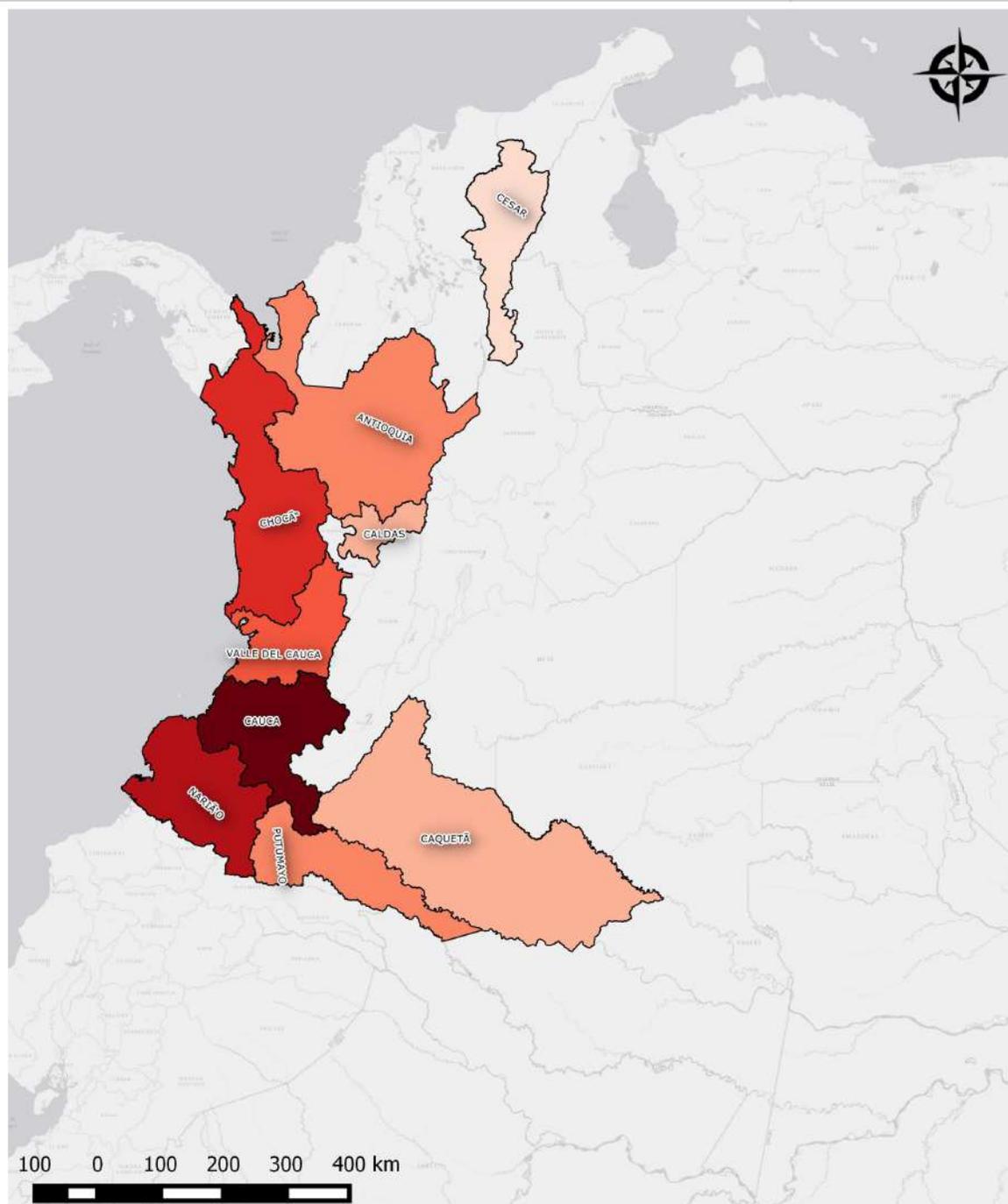
36 de comunidades negras, siendo Cauca (76), Nariño (19), Chocó (14), Valle del Cauca (8), Antioquia (6), Putumayo (6), Caldas (4), Caquetá (4) y Cesar (3) los departamentos en que más asesinatos ocurrieron (Defensoría del Pueblo, 2020, pág. 65). Igualmente, se sabe que, entre 2016 y marzo de 2020, la entidad ha emitido 137 Alertas Tempranas relacionadas con riesgo de grupos étnicos por presencia de grupos armados en sus territorios (2020, pág. 64).

Los siguientes mapas comparan los 9 departamentos donde más asesinatos contra líderes y lideresas étnicos ha registrado la Defensoría del Pueblo (Defensoría del Pueblo, 2020, pág. 65) con un mapa de territorios étnicos en el país. La manera en que se solapan territorios de violencia selectiva contra liderazgos étnicos con lugares donde existe titulación colectiva étnica es ilustrativa y dicente sobre las disputas por el control del territorio que sustentan las violencias en contra de líderes, lideresas y organizaciones étnico-territoriales (Monsalve, 2019).

8 Plan de Acción Oportuna

9 Es importante aclarar que las cifras de la entidad son más bajas que las de organizaciones defensoras de Derechos humanos y, sobre todo, que se concentran exclusivamente en los homicidios.

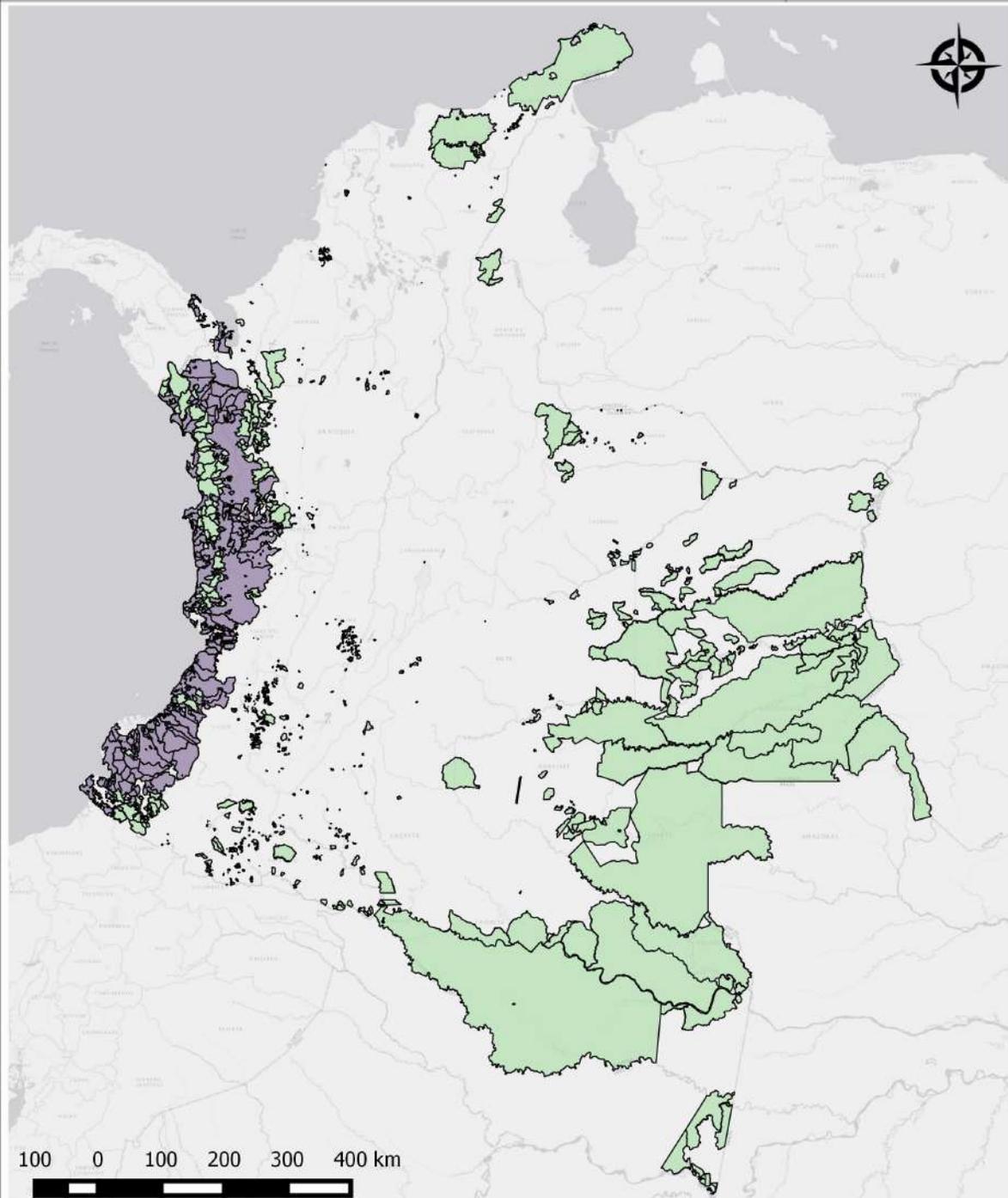
Departamentos con mayor número de asesinatos de líderes pertenecientes a pueblos y comunidades étnicas (2016-abril 2020)



Número de asesinatos	3	6	14	76
	4	8	19	

Defensoría del Pueblo. (2020). Informe defensorial: El Posacuerdo en los territorios étnicos

Territorios étnicos de Colombia 2020.



■ Comunidades negras
■ Resguardos indígenas

Fuente: Observatorio de territorios étnicos y campesinos (www.etnoterritorios.org)

Por su parte, en 2019, a nivel nacional el Sistema de Información sobre Agresiones contra Personas Defensoras de Derechos Humanos –SIADDHH- del Programa Somos Defensores, registró un total de 844 agresiones individuales en contra de 12 tipos de defensores y defensoras de derechos humanos¹¹. De todas las víctimas que estas produjeron, un 40,35% fueron líderes y lideresas de comunidades y pueblos étnicos.

Este dato es importante, pues si bien entre 2018 y 2019 la información de distintas organizaciones¹² muestra una leve disminución de la violencia letal contra DDH (asesinatos), las agresiones no letales, como las amenazas, atentados, detenciones arbitrarias y la violencia sexual -en general-, han venido aumentando¹³ y esta situación es extensible al caso de los y las DDH de comunidades étnicas, quienes fueron registradas como el tipo de liderazgo más agredido de 2019 (Somos defensores, 2020: 89). En total, de las 835 víctimas de agresiones individuales que el SIADDHH registró en 2019, 271 fueron indígenas y 66 afrodescendientes (Somos Defensores , 2020, pág. 89).

En línea con lo anterior, la información del SIADDHH, muestra que el tipo de agresión más común de todo el 2019 fueron las amenazas, para un total de 399 casos en contra de DDH y en estas acciones, de nuevo, los liderazgos étnicos fueron los más afectados, con 139 víctimas: 108 pertenecientes a comunidades indígenas y 31 a afrodescendientes (Somos Defensores , 2020, pág. 99).

Por su parte, entre el 01 de enero y el 28 de agosto de 2020, según la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, se han confirmado 45 casos de homicidios contra líderes sociales y defensores de DDHH en 15 departamentos del país¹⁴ y otros 41 homicidios¹⁵ están en proceso de documentación por parte de ACNUDH/ONU¹⁶ . Es decir que la cifra confirmada de asesinatos será mayor a medida que se surta el proceso y no refleja una disminución real en el número de homicidios contra líderes y lideresas sociales ocurridos en el país. De todos los casos confirmados, sin embargo, el 13% corresponden a homicidios DDH indígenas, lo cual hace de este sector el segundo más afectado por la violencia homicida en contra de DDH de 2020 (Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, 2020).

Así, de acuerdo con información de distintas entidades del Estado, los departamentos que mayores riesgos representan para las comunidades étnicas actualmente (2020) son Cauca y Chocó – lugares donde confluyen altos riesgos tanto para pueblos indígenas como para pueblos negros y afrodescendientes-; y Meta, Casanare, Vaupés, Antioquia y Valle del Cauca, que figuran como los de mayores riesgos para pueblos indígenas (CPEC, 2020 b, pág. 51).

Allí, tanto como en otros territorios, las organizaciones sociales han reportado que ni el AFP, ni la acción del Gobierno Duque,

10 Los datos del mapa “Departamentos con mayor número de asesinatos de líderes pertenecientes a pueblos y comunidades étnicas (2016-abril 2020)” son indicativos. Únicamente se incluyen los 9 departamentos con mayor número de asesinatos en el periodo mencionado. Debido a la disponibilidad de datos del Informe defensorial: El Posacuerdo en los territorios étnicos (Defensoría del Pueblo, 2020), no se incluyeron todos los departamentos donde se han registrado asesinatos.

11 Estas agresiones ocurrieron en 30 de los 32 departamentos de Colombia (Amazonas y Guainía no registraron agresiones).

12 Ver: (Somos Defensores , 2020)

13 De acuerdo con el SIADDHH, por ejemplo, en 2019 las agresiones registraron un crecimiento del 24% con relación al año 2015 y de un 4% con respecto al año 2018. Esto, debido a un aumento en el número de amenazas (628), atentados (52) y detenciones (29).

14 Departamentos: (11), Norte de Santander (8), Putumayo (6), Valle (5), Huila (3), Caquetá (2), Boyacá (2), Antioquia (2), Bolívar (2), Chocó (1), Tolima (1), Cesar (1), Vichada (1), Nariño (1), Magdalena (1) (Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, 2020, págs. 3-5).

15 Departamentos: Cauca (10), Chocó (5), Antioquia (4), Bolívar (3), Putumayo (3), Valle del Cauca (3), Norte de Santander (2), Arauca (2), Córdoba (2), Cundinamarca (2), Magdalena (1), Santander (1), Nariño (1), Quindío (1), Guaviare (1) (CPEC, 2020, pág. 6)

16 Datos a 29 de agosto de 2020. Según fuentes oficiales, debido a la pandemia por la COVID-19 los procesos de verificación de casos reportados tienen un avance lento.

ni más recientemente las restricciones de la pandemia han logrado atenuar las violencias contra DDH.

Para el caso de las comunidades indígenas, La ONIC¹⁷ ha manifestado que durante todo el 2019 los homicidios de líderes, lideresas y autoridades tradicionales, las masacres, el desplazamiento forzado individual y colectivo, la violencia sexual, las amenazas individuales y colectivas, los señalamientos, los combates dentro y cerca de los resguardos y territorios ancestrales, la militarización de los territorios, la ocupación de sitios sagrados y el reclutamiento forzado, entre otros, continúan siendo fuentes constantes de violaciones a los derechos humanos en contra de sus comunidades y liderazgos (Comisión Colombiana de Juristas, 2020: 54). Pero, además, a este panorama debe sumarse un sinnúmero de miembros de las guardias indígenas y cimarronas – estrategias de protección propias reconocidas por el Estado y priorizadas por el AFP- que han sido asesinados en distintos lugares del país. Tan solo en el pueblo Nasa, por ejemplo, entre junio de 2019 y mayo de 2020, estos ataques cobraron la vida de 36 comuneros y comuneras (Defensoría del Pueblo, 2020, pág. 66).

De acuerdo con esta misma organización, en lo corrido del gobierno Duque se han registrado 27,553 afectaciones a los derechos humanos en comunidades indígenas, entre las cuales se cuentan 162 homicidios, 555 amenazas y 82 atentados (CCJ, 2020, pág. 55). Tendencia que guarda correlación con el hecho de que los liderazgos indígenas fueron quienes más registraron violaciones al derecho a la vida registraron en todo el país entre agosto de 2018 y diciembre de 2019, llegando a concentrar el 28,28%

de todos los casos registrados en la base de datos de la Comisión Colombiana de Juristas, (2020, pág. 178).

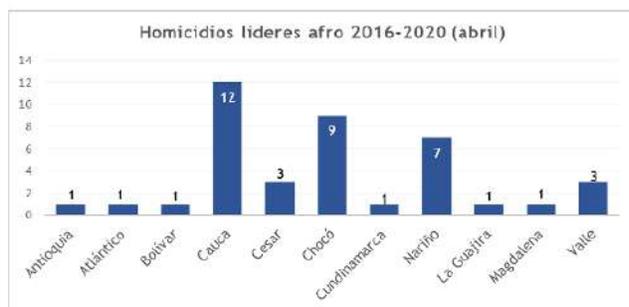
Asimismo, las organizaciones afrocolombianas han denunciado que el patrón de ataques contra sus liderazgos ha adquirido características “muy graves que evidencian una estrategia para socavar las posibilidades de gobierno con autonomía y acción colectiva” (PCN, 2020) y que impiden que se materialicen sus derechos étnicos. Varios hechos muestran la gravedad de estas violencias contra los pueblos negros y afrodescendientes:

- Según el informe semestral de PCN presentado en septiembre de 2020, en la consolidación de hechos violentos contra el pueblo negro de Colombia, durante el primer semestre de 2020, se registraron 46 homicidios, 7 atentados y 7 amenazas (PCN, septiembre de 2020: 51).
- El 4 de mayo de 2019 fue perpetrado un atentado en contra de una reunión de destacados líderes y lideresas afrocolombianos del Norte del Cauca, pertenecientes a la ACONC¹⁸, PCN¹⁹ y a la Movilización de Mujeres por el Cuidado de la Vida y la Defensa de los Territorios Ancestrales (Comisión Colombiana de Juristas, 2020: 100).
- En el periodo comprendido entre 2019 y el primer abril de 2020 por parte de la Defensoría del Pueblo fueron emitidas 23 Alertas Tempranas sobre riesgos que afectan derechos individuales y colectivos de comunidades afro (Defensoría del Pueblo, 2020).

18 Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca
19 Proceso de Comunidades Negras

- Datos recientes de la Defensoría del Pueblo afirman que, entre 2016 y abril de 2020, el 70% de los ataques en contra líderes y lideresas se han concentrado en tres departamentos

Cauca, Chocó y Nariño y han cobrado la vida de 40 líderes y lideresas afro; 90% hombres y 10% mujeres (Defensoría del Pueblo, 2020).



Elaborado por PARES. Fuente: (Defensoría del Pueblo, 2020)

El estado de los compromisos en materia de garantías de seguridad del Capítulo

étnico: falta de voluntad política en el marco de una reestructuración unilateral del AFP.

EL ESTADO DE LOS COMPROMISOS EN MATERIA DE GARANTÍAS DE SEGURIDAD DEL CAPÍTULO ÉTNICO: FALTA DE VOLUNTAD POLÍTICA EN EL MARCO DE UNA REESTRUCTURACIÓN UNILATERAL DEL AFP.

*Los Acuerdos los tienen frenados con freno de mano, pero también ya pisaron a fondo el freno de pedal.
(Entrevista a Víctor Hugo Moreno. Líder afro de ACONC)*

La República siempre ha creado mesas de trabajo o espacio de diálogo, pero demora meses - ya llevamos cuatro años- para resolver estos asuntos. La ejecución de estos indicadores es nula, completamente nula, no hay voluntad política.

(Entrevista a Armando Valbuena. Líder ONIC y Secretario de la IANPE)

Como se dijo anteriormente, en lo que concierne a las garantías de seguridad de los pueblos y comunidades étnicas, el PMI creó 7 indicadores que trazan el avance de compromisos del AFP. La gran mayoría de estos estaban pactados para comenzar en 2017 (5) y, en menor medida, en 2018 (2) y están encaminados a fortalecer los sistemas

de seguridad propios (en cabeza del Ministerio del Interior), a potenciar enfoques diferenciales en materia de prevención de violencias (para el caso de la Defensoría del Pueblo) y al acceso a la justicia (desde la Fiscalía General de la Nación).

En principio, hay que resaltar que hay un problema serio en materia presupuestal. Tal

y como lo identifica el “Cuarto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones -2019” de la Contraloría General de la República (2020) , uno de los riesgos del enfoque diferencial étnico es que “no se cuenta con la programación de recursos específicos para el cumplimiento del capítulo étnico, ni con la aplicación de un trazador transversal para identificar los recursos asignados” (pág. 257), lo cual genera dificultades para el seguimiento y control. Además, este hecho que se agrava porque, a diferencia de otros puntos, la Contraloría General de la Nación no pudo identificar montos específicos destinados al cumplimiento de compromisos relacionados con las garantías de seguridad para pueblos étnicos (CGR, 2020, pág. 257).

PREVENCIÓN

En materia de prevención, el PMI indica que se deben incluir enfoques diferenciales en el Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida, que hace parte del SISEP (Punto 2.1.2)²⁰ . Frente a esto, la Defensoría del Pueblo ha manifestado que, en línea con las disposiciones del Decreto 2124 de 2017 que rige al Sistema de Alertas Tempranas (SAT) desde la firma del AFP, ha diseñado e implementado una “máscara de captura con perspectiva étnica” para el SAT que permite reducir la discrecionalidad en los análisis y entrever riesgos e impactos de conductas vulneratorias sobre grupos poblacionales específicos.

De acuerdo con información de la entidad, este instrumento está encaminado a la incorporación de categorías de análisis diferencial e instrumentos para la

Esta situación ha sido denunciada por organizaciones y líderes de los pueblos étnicos quienes constantemente han denunciado una falta de voluntad política del Estado colombiano para liderar la implementación del AFP en su integralidad, lo cual, en parte, se ha traducido en la carencia total de trazadores presupuestales diferenciados para el cumplimiento de los compromisos del capítulo étnico y, pero también en la emergencia de obstáculos burocráticos y políticos que torpedean la implementación (Somos Defensores , 2020; CCJ, 2020). Estos obstáculos pueden resumirse en tres grandes avances frente a la implementación de los indicadores que tienen que ver con prevención, protección y justicia:

caracterización del riesgo y el seguimiento a la respuesta estatal, los cuales han sido integrados en el Instrumento de Análisis Diferencial (IAD) que actualmente se encuentra en marcha para orientar análisis interseccionales. El IAD ha sido implementado desde agosto de 2020, según información de la entidad.

Aunque desde una perspectiva de implementación del AFP puede decirse que esto representa un avance en el cumplimiento de los indicadores del PMI relacionados con las garantías de seguridad del capítulo étnico, lo cierto es que se conocen pocos resultados concretos de la aplicación del IAD y, además, en un marco más amplio, la efectividad de las acciones preventivas de la Defensoría del Pueblo dependen de la respuesta y reacción de otras

20 Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, pactado en el Punto 2.1.2 del AFP.

instituciones e instancias, como el SISEP y la CIPRAT²¹, que están en un estado incierto de implementación, carecen participación de las comunidades, no parecen tener metodologías concretas para la respuesta rápida, están desarticuladas de otras instancias como la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad y, en gran medida, no han presentado avances concretos²².

No es un dato menor que por cada Alerta Temprana emitida entre diciembre 2017 y agosto de 2020, 3,8 hechos advertidos por la Defensoría del Pueblo podrían haberse consumado (Verdad Abierta, 2020), pues esto reafirma que al SAT le faltan dientes, que depende de otras instancias de seguridad que no funcionan como deberían y que el carácter no vinculante de las Alertas Tempranas poco aporta a la prevención efectiva.

PROTECCIÓN

En materia de protección los problemas son igualmente críticos y reflejan más directamente la ineficacia de la respuesta institucional frente al gravísimo problema de la violencia contra líderes y lideresas sociales pertenecientes a comunidades étnico-territoriales. Desde las comunidades, la inclusión de dimensiones colectivas y propias en la apuesta de seguridad del

AFP fue visto ampliamente como un logro, pues avanzó en reconocer estrategias ancestrales, como las guardias cimarronas e indígenas, que se articulan a las cosmologías de los pueblos étnicos, se ajustan mejor a sus realidades territoriales, respetan sus derechos colectivos y aportan a la consolidación de sus formas organizativas autónomas:

Eso que ganamos en Acuerdo de paz para los pueblos negros de Colombia ha jugado un papel importantísimo como una herramienta más de donde cogernos en términos del respeto o reconocimiento. Yo prefiero decir la palabra respeto. En términos del respeto de lo que los pueblos negros, afrodescendientes, palenqueros y raizales hacemos (...) Es en este sentido que el Acuerdo ha jugado un papel importante para avanzar en el respeto de la guardia cimarrona y el sistema de justicia ancestral, que va construyendo poco a poco la jurisdicción especial afrodescendiente (Moreno, 2020).

Sin embargo, distintas organizaciones han manifestado que hay un problema central en cómo se comprenden los mecanismos propios de protección, que son usualmente estigmatizados y se reducen a órganos policivos, aun cuando cumplen -sobre todo- funciones civiles y de control pacífico. Además, a este problema se suma el

limitado alcance financiero y normativo del enfoque diferencial étnico en las medidas de protección colectivas disponibles en la actualidad, cuya implementación está a cargo de la Unidad Nacional de Protección (UNP).

21 Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas.
22 Ver: (Somos Defensores, 2020; Monsalve, 2019; CCJ, 2020)

Por una parte, en la respuesta institucional los recursos para implementar las medidas colectivas son escasos, además de difusos. Por ejemplo, se sabe que en 2019 únicamente un 0,22% del presupuesto de la UNP se destinaron a medidas de protección colectiva (CCJ, 2020, pág. 314). Por otra, se ha denunciado un “cumplimiento insuficiente” del enfoque étnico en las medidas individuales destinadas a pueblos étnicos, las cuales también son necesarias.

Frente a esto, la ONIC ha dicho que los requisitos y criterios para la selección de personal de protección indígena han sido establecidos “de manera unilateral por el Ministerio del Interior” (CCJ, 2020, pág. 86) sin haberlos concertado con los pueblos indígenas, y situaciones similares se han denunciado desde las comunidades negras y afrodescendientes que han dicho que los procesos de análisis y asignación de medidas de protección pormenorizan, afectan e ignoran las dimensiones colectivas, propias y la autonomía de sus pueblos, debido a la preeminencia de dimensiones individuales y materiales de la seguridad, además de adolecer de una carencia de enfoques étnico-raciales, de género y generacionales que tengan en cuenta sus propias interseccionalidades, distintas a las de los pueblos indígenas.

Igualmente, un problema de fondo es que, tras cuatro años de firmado el AFP, el compromiso nodal de fortalecer mecanismos propios de protección no cuenta con un soporte normativo que permita cumplir con lo estipulado en el PMI. A pesar de que la implementación de los compromisos debía haber comenzado en 2018 y que precisamente las demandas por formalizar instancias y rutas diferenciales fue ratificada en las responsabilidades del gobierno, luego de la Minga indígena de 2017, el “Decreto de protección individual y colectiva para pueblos étnicos” que solucionaría este impasse solo parece

haber avanzado hasta una versión final en borrador que, en todo caso, en 2020 se encuentra nuevamente en revisión por parte de la UNP debido a los procesos de reestructuración que atraviesa esta entidad (CGR, 2020, pág. 273).

De hecho, otros problemas con este borrador de decreto es que no ha sido revisado ni ajustado por las entidades nacionales contenidas en el mismo (CGR, 2020, pág. 273) y, además, solamente parece enfocarse en desarrollos normativos para las comunidades indígenas sin especificar cómo abarcaría a otros pueblos o si estos deberán surtir otros procesos por separado, lo cual sería igualmente preocupante (CPEC, 2020 c, pág. 128).

INVESTIGACIÓN Y JUDICIALIZACIÓN DE CASOS QUE AFECTAN A COMUNIDADES ÉTNICAS

Parte de la lentitud en la implementación del capítulo étnico se ha argumentado sobre la base de inconsistencias en las responsabilidades e indicadores que les corresponden a distintas entidades en el PMI. Este es el caso de los compromisos para el esclarecimiento de conductas y organizaciones criminales que afectan la vida e integridad de pueblos étnicos, frente a lo cual la Fiscalía General de la Nación (FGN) tiene 4 de los 7 indicadores relacionados con las garantías de seguridad; todos ellos relacionados con distintas acciones para la investigación y resolución de los casos donde han sido víctimas las comunidades étnicas.

Sobre la base de la necesidad de reformular indicadores, el cumplimiento de estos acuerdos se encuentra estancado y los argumentos que da la entidad son preocupantes, por una parte, porque su implementación debía iniciarse en 2017 y, por otra, porque los resultados que se han presentado para mostrar avances

indican una reestructuración unilateral de los compromisos derivados del PMI, que se agrava porque este proceso además desdibuja el sentido de la apuesta por transversalizar el enfoque étnico en la implementación del AFP.

Por ejemplo, frente al indicador relativo al número de imputaciones en casos que afectan comunidades étnicas se ha argumentado que la FGN ha solicitado una modificación al indicador debido a dos argumentos: uno, que ya está dentro de sus funciones investigar y judicializar todos los casos que recibe, incluidos los de poblaciones étnicas y, dos, que la debida diligencia promueve la superación de barreras en la investigación y judicialización de los delitos que afectan a estas comunidades (CPEC, 2020 c, pág. 124). No obstante, no es claro cuándo se solicitó la modificación ni qué avances ha habido en este proceso y lo que es peor aún, los argumentos de la parecen apuntar a desmontar un abordaje diferencial necesario, reconocido y promovido por el AFP.

En este sentido, en los reportes de la entidad consignados en el “Primer informe de avance en la implementación del PMI” de la CPEC (2020 c) tampoco existe una priorización de casos por parte de la Unidad Especial de Investigación y los datos que se han presentado para mostrar resultados de investigación y judicialización no evidencian procedimientos diferenciales o resultados directamente relacionados con el indicador, sino que, por el contrario se argumenta retóricamente un cumplimiento de “la esencia del indicador” por medio de “actos de investigación” (CPEC, 2020 c, pág. 124) en los que no se presentan datos de imputaciones, sino “casos creados” que no son equiparables en ningún sentido. De

hecho, la entidad debía presentar un informe anual de gestión de los casos priorizados desde 2017 y para la presente investigación no fue posible encontrar evidencia de que esto se haya llevado a cabo.

Además, ocurre algo similar con otro de los indicadores que le correspondían a la entidad y en el que se concretó la creación de un mecanismo de recepción de insumos para que la FGN pudiera tomar decisiones frente a los casos que afectan a las comunidades étnicas. A mediados de 2020, se conoció que la FGN manifestó que había avanzado en el cumplimiento de este indicador a partir de la generación del correo electrónico priorizaciongruposeticos@fiscalia.gov.co, que a todas luces simplifica el sentido del mecanismo, que no parece haber sido consultado con las autoridades e instancias étnicas pertinentes y que no muestra ningún proceso de socialización, difusión o resultados de ejecución (CPEC, 2020 c, pág. 125).

En general, parece claro que los compromisos adquiridos por Estado colombiano en el AFP frente a las garantías de seguridad de comunidades étnicas se mantienen en un estado incipiente y estancado de implementación, aún en el marco del recrudescimiento de las violencias en contra de los y las defensoras de derechos humanos de los pueblos étnicos. Aunque, visto desde el PMI existen algunos avances en los indicadores relacionados con la prevención (Defensoría del Pueblo), en el resto de los indicadores hay un estancamiento generalizado que preocupa porque muestra compromisos en estados

23 Creada en el marco del AFP

muy incipientes que únicamente parecen ser atendidos por medio de una legitimación burocrática de incumplimientos.

Por encima de todo, a este fenómeno debe agregársele una serie de acciones bien documentadas por PARES²⁴ en la que se documentan otros esfuerzos del Estado colombiano y del gobierno Duque por afianzar estrategias de seguridad para líderes y lideresas sociales, sus organizaciones y comunidades, paralelos al AFP que

impulsan políticas que desdibujan los avances en materia de garantías de seguridad y en el reconocimiento del derecho a ejercer los derechos humanos, como es el caso del PAO²⁵, así como otra serie de incumplimientos a los puntos 2 y 3 del AFP (pilares centrales de su apuesta en materia de garantías de seguridad) que afectan la consolidación de una política integral de protección, como son los casos SISEP y de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad²⁶, entre otras.

24 Ver: (PARES, 2019)

25 Ver: (CCJ, 2020; Monsalve, 2019; Somos Defensores, 2020)

26 (PARES, 2019; CCJ, 2020)

LA AGONÍA DEL PNIS Y OTRO FRACASO EN LA SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS

A tres años de creado el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), agoniza. Al intentar cumplir los compromisos con las familias que ya hacen parte desde el 2019 y cerrando la vinculación de nuevas familias, su fin depende más de que se surta lo administrativo y burocrático que de los logros y el bienestar de las familias participantes. La apuesta de actual Gobierno no es implementar el punto 4 para dar solución integral al problema de las drogas.

El PNIS se creó el 29 de mayo de 2017 por medio del Decreto Ley 896, inicialmente estuvo a cargo de la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos adscrita a la entonces Alta Consejería Presidencia para el Posconflicto, hoy Alta Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, y posteriormente paso en lo administrativo y financiero a la Agencia de Renovación del Territorio -ART- través del Decreto 2107 del 22 de noviembre de 2019.

Más de 340.000 familias presentaron inicialmente acuerdos de voluntades para suscribirse en el programa. Sin embargo, solo se logró firmar con un total de 188.036 familias, ubicadas en 98 municipios y 3.785 veredas en todo el país, pero que hasta agosto 31 de 2020 apenas sumaban 99.097 familias que han erradicado voluntariamente y verificadas por Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito -UNODC- un total 36.965 ha. de cultivos ilícitos en apenas 56 municipios. Vale aclarar que, de las familias vinculadas, 67.340 son cultivadoras de ilícitos, 14.900 no son cultivadoras, pero habitan las zonas y 16.857 son recolectores. También, según los datos UNODC 74.255 familias están recibiendo los pagos por transferencias condicionadas y que 52.248 de ellas ya recibieron la totalidad de los pagos. (Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC), 2020b)

Después de tres años, los análisis de la Fundación Paz y Reconciliación -PARES- indican que la sustitución voluntaria de los cultivos ilícitos es uno de los de puntos del Acuerdo de Paz con mayor dificultad en su implementación, principalmente por la poca voluntad política del Gobierno nacional en cumplir con lo acordado que, por el contrario, concentra esfuerzos y recursos en la estrategia Sustitución de cultivos ilícitos

y cultura de legalidad que tiene como principales banderas la erradicación forzosa manual y la fumigación por aspersión aérea con glifosato.

Desde PARES también se considera que la decisión del gobierno Duque ha sido la de poner a agonizar el PNIS al limitarlo no vinculando nuevas familias (apenas 1,700 en 2019), al individualizar la intervención y no avalar los acuerdos

colectivos, al desfinanciarlo a una cuarta parte de lo que se requería en lo presupuestal, al escudarse en el espejo retrovisor señalando que el anterior Gobierno falló en la estructuración y sobre todo, por apostarle a la erradicación forzada como política antidrogas continuando la guerra fracasada contra este flagelo.

Esto se nota en el desfinanciamiento del programa que requiere un presupuesto de 2.1 billones de pesos para su funcionamiento, de los cuales, hasta la fecha se ha hecho una inversión de tan solo 759.870 millones de pesos con pretexto de que no hay el recurso faltante y las quejas ante las dificultades técnicas halladas en su diseño que, para el gobierno nacional, lo hace inviable.

En el período de 2018 la Consejería designó una inversión, por parte del DNP, de 456.152.658.520, adicionalmente se asignaron \$2.917.574.244 de funcionamiento. Para la vigencia 2019 se asignaron \$42.800.000.000 mediante Resolución 1349 del 7 de mayo de 2019 y \$257.999.995.966 mediante resolución 1893 del 19 de junio de 2019 emitida por parte del Ministerio de Hacienda. (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2020)

Respecto a la disminución de cultivos a nivel nacional, concluimos que se debe a que, de los veintidós departamentos afectados por cultivos de coca, en ocho de ellos: Arauca, Vaupés, Guainía, Cesar, Santander, Boyacá, Magdalena y La Guajira; tienen menos de 100 hectáreas de cultivos ilícitos y están listos para avanzar hacia la consolidación de territorios libres de coca. Y segundo, que el 97% de las familias cumplen el propósito del PNIS donde los niveles de resiembra, es "ínfimo", alrededor del 0,2% de persistencia (resiembra o rebrote) del área erradicada voluntariamente (Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC), 2020b).

pocos ejercicios los que se realizaron en los resguardos indígenas y consejos comunitarios con mayor cantidad de hectáreas de coca en sus territorios, en los sitios donde se pudo implementar el PNIS. Sí se manifiesta que al comienzo hubo esfuerzos de concertación, pero el desdén del nuevo Gobierno agotó esas convergencias con los grupos étnicos que, por el contrario, se transformaron en desconfianza de los vinculados y desesperanza para los que nunca les llegó el PNIS. Dicho de otra manera, de parte del Gobierno Duque y las instituciones encargadas lo único que se reciben son justificaciones y pocas acciones para definir esos lineamientos de operación con enfoque étnico:

En lo concerniente a la implementación del Capítulo Étnico en el Punto 4 y el pilar del PNIS, según los indicadores, se tenía que cumplir en concertación, planes de vida y seguridad. Pero fueron muy

La ausencia de lineamientos y protocolos definidos, y haber llevado el programa a sitios equivocados sin previa planeación de la atención, creó situaciones muy complejas para la implementación, como lo fue la atención de familias vinculadas en zonas de Parques Nacionales, Ley 2ª de 1959 (Zonas de reserva forestal y áreas protegidas), atención a población étnica. Lo anterior, en conjunto con la debilidad para la verificación de requisitos, proceso de suspensiones y acciones frente a incumplimientos, retardó severamente el avance del Programa. (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2020b)

RETOS CON LAS FAMILIAS Y LAS CUENTAS QUE NO CUADRAN

Este programa ha tenido un gran reto operativo por delante pues las familias cultivadoras viven en zonas de difícil acceso en donde la institucionalidad del Estado es débil y los actores armados continúan presionando para controlar territorios y sostener sus economías ilegales generando un aumento en la producción de cocaína.

En este tránsito son las familias productoras y recolectoras (raspachines) son las que han realizado el mayor sacrificio y quienes han tenido que soportar el peso del programa desde las justificaciones burocráticas/tecnocrática y la falta de voluntad del Ejecutivo que se ha limitado a cumplir compromisos y rediseñar la ruta, pero que no seguirá impulsando el programa ni implementando de manera decidida los puntos del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto, ya que el PNIS se articulaba al resto de puntos como las Garantías de Seguridad o los PDET cuyo avances no son suficientes, tal como lo evidencia el presente informe, situación que se agrava en los grupos étnicos por la baja participación en PNIS.

En los territorios se tuvo la oportunidad de un programa que permitiera no solo erradicar la coca, sino sustituirla de manera voluntaria y no se impulsó como debía, se incluyeron tan solo 56 municipios en los cuales a las familias se les prometió que les iban a reconocer hasta 5 hectáreas y solo le reconocieron 1,78 en promedio. En el presente informe se presenta una lectura de implementación desde territorios étnicos para dar cuenta del drama de las familias y cómo siente que les han traicionado de nuevo por parte del Estado.

Por otra parte, las cuentas del gobierno nacional no cuadran y se sospecha que inflan las cifras de erradicación. No se está expandiendo la coca por todo el país, sino que se está fortaleciendo en regiones cocaleras, con las cifras presentadas por el gobierno nacional el problema de los cultivos ilícitos debería estar culminado, pero, por el contrario, lo que se registran son aumentos en la producción de toneladas métricas de cocaína.

El gobierno expresó que ha erradicado manualmente 94.000 ha. y a través del PNIS otras 40.000 ha., para un total de 134.000 ha. aproximadamente. De ser así, se hubiese acabado prácticamente con toda la siembra de coca del país, pero la disminución real del año anterior fue de tan solo 8.000 ha. Por ejemplo, en Tumaco, supuestamente se erradicó 21 mil ha, pero la reducción fue de 5 mil ha. En definitiva, las cuentas del Gobierno no cuadran.

Ante este panorama, la legalización se convierte en una opción hacia donde se podría avanzar en la lucha contra la droga, porque los erradicadores civiles y de fuerza pública están expuestos a campos minados u hostigamientos. Desde que comenzó el programa 14 líderes de sustitución han sido asesinados, nomás en marzo de este año asesinaron al presidente de la junta de acción comunal de la verdea Meseta de Valdivia en Ituango, que es

CULTIVOS DE COCA Y ERRADICACIÓN

En cuanto al aumento, se debe principalmente a la concentración de la coca en enclaves productivos que se hallan en: Norte de Santander, especialmente en el municipio del Catatumbo ; en Nariño, los municipios de Tumaco, El Charco y Olaya Herrera; en el Valle del Cauca, en el territorio del Naya y Jamundí; el departamento de Antioquia, mayormente en los municipios Cáceres, Tarazá, Valdivia; el Cauca en los municipios de Argelia, El Tambo y parte del Naya; y el Putumayo, en Puerto Asís, San Miguel y el Valle del Guamuez (ONUDC, 2020). En estos

un municipio PNIS pero donde ninguna familia firmó compromisos.

Entonces, el PNIS quedará como un programa de implementación parcial en lo técnico y estancada desde lo político, será otra anécdota de los fracasos del desarrollo rural para solucionar el problema de los cultivos de uso ilícito e insertar en otros encadenamientos productivos a decenas de miles de familias que dependen económicamente de ellos. Aunque todavía hay bastante seguimiento para hacer respecto a la ruta establecida con las familias vinculadas al PNIS, la implementación en el presente informe la revisaremos a modo de balance desde los resultados sobre la cantidad de cultivos, la focalización de zonas, la ausencia de PNIS en ciertos territorios, y desde las perspectivas cualitativas de representantes de comunidades étnicas y como queda el relacionamiento con los programas del Estado.

6 departamentos se concentra el 36% de la coca del país y tres de ellos hacen parte del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz (Cauca, Nariño y Valle del Cauca)

De estos departamentos, donde más hubo reducción de cultivos fue en Antioquia, con el 29%, ocupando el segundo lugar después del Caquetá donde la reducción fue del 62%, seguido de Nariño con un 12 %; Bolívar en un 7,5 %; y Putumayo con el 5 %. Mientras que en Norte de Santander se registró un aumento del 82%.

El aumento en los cultivos de uso ilícito en el Valle del Cauca, sobre todo en la cuenca del Naya, se debe a que es compartida con el Cauca e integra un corredor compuesto por los municipios de Morales, Suarez, Buenos Aires (Cauca), Buenaventura y Jamundí (Valle del Cauca), este último que pasó en cuatro años de tener 4 ha. de coca a 1.316. Se han fortalecido los cultivos en estas regiones históricamente cocaleras como lo ha sido Norte de Santander que pasó de tener 24mil ha. a 41mil ha. Así, como en otros departamentos que no firmaron PNIS y registraron saltos en los cultivos de coca.

En este punto, se analiza desde una perspectiva cuantitativa comparada los siguientes datos para departamentos, municipios, resguardos indígenas y consejos comunitarios: cantidad de cultivos de coca en los años 2017 y 2019 según las bases de datos del Observatorio de drogas de Colombia y SIMCI-UNODC; cantidad de hectáreas erradicadas por PNIS y verificadas por UNODC; cantidad de hectáreas reportadas como erradicadas manualmente por el Ministerio de Defensa (Grupos Móviles de Erradicación-GME, Policía Nacional y Fuerzas Militares).

Tabla # . Área sembrada de coca, variaciones y erradicación por departamentos

DEPARTAMENTO	Hectáreas de coca				Hectáreas erradicadas	
	Cantidad en 2017	Cantidad en 2019	Aumentó / Disminuyó	% de variación entre 2017 a 2019	PNIS a 31 dic 2019 (voluntaria)	Manual entre 2018 y 2019 (forzada)
PUTUMAYO	29.589	24.973	Disminuyó	-16%	9.542	30.577
CAQUETÁ	11.793	4.511	Disminuyó	-62%	6.188	8.111
ANTIOQUIA	13.681	9.482	Disminuyó	-31%	4.689	39.043
NARIÑO	45.735	36.964	Disminuyó	-19%	3.856	48.505
CÓRDOBA	4.780	2.882	Disminuyó	-40%	2.484	1.361
META	5.577	1.466	Disminuyó	-74%	2.478	4.456
BOLÍVAR	6.179	7.965	Aumentó	29%	2.012	5.249
GUAVIARE	4.923	3.119	Disminuyó	-37%	1.481	6.160
CAUCA	15.960	17.356	Aumentó	9%	1.214	2.858
NORTE DE SANTANDER	28.244	41.711	Aumentó	48%	796	3.147
VALLE DEL CAUCA	1.261	2.329	Aumentó	85%	324	379
CHOCÓ	2.611	1.248	Disminuyó	-52%	0	2.231
TOTAL COLOMBIA	171.495	154.476	Disminuyó	-10%	35.997	154.584

Fuente: Elaboración propia con datos de SIMCI-UNODC; ART y Observatorio de Drogas de Colombia.

Aunque no se puede afirmar una relación causal de impacto del PNIS,

los datos de la tabla dejan lecturas que dejan entrever lo siguiente:

- Las cifras de reducción de hectáreas sembradas por coca entre 2017 a 2019 (17.019 Ha) no se corresponde con la cantidad de hectáreas que se reportan como erradicadas vía PNIS hasta el 31 de diciembre de 2019 (35.997) o de manera forzada entre 2018 y 2019 (154.584). O, dicho de otra manera: las 190.000 Ha erradicadas en los últimos dos años apenas se reflejan en una disminución de 17.019 Ha de área sembrada por cultivos de coca en el periodo analizado.
- Los errores o la causa del desfase en los datos hay que buscarlos en las cifras reportadas por erradicación forzada que lucen desproporcionadas, en la metodología para estimar el número de hectáreas por territorio, en la focalización espacial y en la efectividad de la política de erradicación.
- La reducción en las cifras de hectáreas sembradas no necesariamente ha significado una disminución en la producción total de cocaína según el último informe de monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2019 (UNODC-SIMCI, 2020), por lo que la explicación que es por la resiembra no es justificada, se queda corta, y menos si se tiene en cuenta que la resiembra para el PNIS es muy baja (0,2% de resiembra o rebrote). La producción total aumentó en un 1,5% de toneladas métricas para el 2019 en relación al año anterior, a pesar de que para ese mismo periodo los cultivos ilícitos registraron una disminución del 9%.
- Los departamentos como el Valle del Cauca y Norte de Santander que son los que tuvieron las mayores variaciones porcentuales en el aumento de hectáreas cultivadas, son de los que menos hectáreas erradicadas por PNIS tienen.
- El Putumayo que es el departamento con mayor cantidad de hectáreas erradicadas por PNIS con una cuarta parte del programa, en el periodo 2017-2019 disminuyó un total de 4.616 hectáreas de coca.

Tabla # . Área sembrada, variaciones y erradicación en los municipios más cocaleros

N°	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	Hectáreas de coca				Hectáreas erradicadas	
			2017	2019	Aumentó / Disminuyó	% de variación entre 2017 a 2019	PNIS a 31 dic 2019 (voluntaria)	Manual entre 2018 y 2019 (forzada)
1	NORTE DE SANTANDER	TIBÚ	13.686	19.893	Aumentó	45%	762	576
2	NARIÑO	TUMACO	19.517	11.830	Disminuyó	-39%	3336	40.287
3	CAUCA	EL TAMBO	6.661	7.102	Aumentó	7%	143	966
4	PUTUMAYO	PUERTO ASÍS	9.665	6.810	Disminuyó	-30%	2771	10.184
5	NORTE DE SANTANDER	SARDINATA	4.112	6.516	Aumentó	58%	34	434
6	NORTE DE SANTANDER	EL TARRA	4.301	5.725	Aumentó	33%	0	307
7	NARIÑO	EL CHARCO	4.631	5.318	Aumentó	15%	0	15
8	NORTE DE SANTANDER	TEORAMA	2.480	3.954	Aumentó	59%	0	474
9	PUTUMAYO	SAN MIGUEL	3.554	3.752	Aumentó	6%	424	5.920
10	NARIÑO	OLAYA HERRERA	3.356	3.562	Aumentó	6%	0	2.119
11	PUTUMAYO	VALLE DEL GUAMUEZ	4.132	3.539	Disminuyó	-14%	987	5.215
12	NARIÑO	BARBACOAS	4.591	3.138	Disminuyó	-32%	0	79
13	PUTUMAYO	ORITO	3.970	3.073	Disminuyó	-23%	1831	4.046
14	NARIÑO	ROBERTO PAYÁN	2.734	2.990	Aumentó	9%	0	3.718
15	BOLÍVAR	SAN PABLO	2.300	2.832	Aumentó	23%	414	447
16	PUTUMAYO	PUERTO CAICEDO	2.998	2.617	Disminuyó	-13%	712	2.910
17	ANTIOQUIA	VALDIVIA	2.899	2.360	Disminuyó	-19%	0	1.989
18	CAUCA	ARGELIA	1.957	2.351	Aumentó	20%	0	1
19	NARIÑO	MAGÚÍ (Payán)	1.717	2.148	Aumentó	25%	0	1.456
20	ANTIOQUIA	TARAZÁ	3.804	2.062	Disminuyó	-46%	1709	15.716
TOTAL 20 MUNICIPIOS MÁS COCALEROS			105.080	103.593	Disminuyó	-1%	13123	96.858

Fuente: Elaboración propia con datos de SIMCI-UNODC; ART y Observatorio de Drogas de Colombia.

Algunas conclusiones de la tabla anterior:

- En la mayoría de municipios cocaleros aumentaron los cultivos de coca, dentro de los diez primeros en ocho hubo variaciones positivas significativas.
- Los veinte municipios con más coca de Colombia concentran el 67,1% de toda el área sembrada en 2019 pero apenas representan el 36,5% de las hectáreas erradicadas por PNIS. Esto quiere decir que hubo una focalización desbalanceada y que donde no hay PNIS o es insignificante el número de hectáreas entonces aumentó en área sembrada.
- Los municipios que más disminuyeron sus cultivos de coca como Tumaco, Puerto Asís, Orito y Tarazá tenían una combinación que dio frutos: bastantes hectáreas erradicadas voluntariamente mediante PNIS y erradicación Forzada.
- Nuevamente hay un grave problema de cifras, no cuadran para estos 20 municipios, pues en los últimos 2018 y 2019 se erradicaron 109.981 Ha, sea mediante PNIS (13.123 Ha.) o erradicación manual (96.858 Ha.), pero en total apenas disminuyeron 1.487 Ha. Un fracaso total de la política antidrogas.

- Se puede afirmar que la reducción de los cultivos de coca obedece más a los impactos del PNIS que a la erradicación forzada, dado que en los municipios que se erradica, pero no hay PNIS aumentaron en área sembrada, mientras que en los municipios donde más hectáreas se erradicaron vía PNIS ocurrieron las disminuciones más pronunciadas.
- Los municipios que más disminuyeron su área sembrada están en los departamentos de Nariño, Putumayo y Antioquia. Los municipios que más aumentaron sus cultivos de coca son los de la región del Catatumbo (Norte de Santander), el Cañón del Micay (Cauca) y la costa norte nariñense.

EL PNIS EN TERRITORIOS ÉTNICOS: DESFINANCIACIÓN Y FALTA DE GARANTÍAS DE SEGURIDAD. RESGUARDOS INDÍGENAS

De acuerdo con la información de la ART, el ODC y SIMCI/UNODC con corte a 31 de diciembre de 2019, a nivel nacional se contabilizan 40 resguardos indígenas en los que se llevan a cabo procesos de erradicación voluntaria mediante el programa PNIS, 23 de

estos resguardos se concentran en la región Pacífica (departamentos de Chocó, Valle, Cauca y Nariño), 11 en los departamentos del Putumayo y Caquetá, y los otros 6 en los departamentos de Meta, Guaviare, Amazonas y sur de Bolívar.

Tabla # . Área sembrada, variaciones y erradicación de coca en los resguardos indígenas.

Region	Resguardo	2017	2019	Aumentó / Disminuyó	% de variación entre 2017 a 2019	Ha Erradicadas Voluntaria PNIS a 31 dic 2019
PACÍFICO	INDA ZABALETA	2.185	1.343	Disminuyó	-39%	0
PACÍFICO	GRAN ROSARIO	1.420	1.301	Disminuyó	-8%	5
PACÍFICO	LA TURBIA	1.075	787	Disminuyó	-27%	0
PACÍFICO	LA FLORESTA, SANTA ROSA Y SAN FRANCISCO	770	749	Disminuyó	-3%	0
PACÍFICO	EL CEDRO, LAS PEÑAS, LA BRAVA, PILVÍ Y LA PINTADA	788	616	Disminuyó	-22%	6
META - GUAVIARE	NUKAK - MAKU	660	548	Disminuyó	-17%	228
PACÍFICO	EL SANDE	667	504	Disminuyó	-24%	0
PACÍFICO	EL GRAN SABALO	734	488	Disminuyó	-34%	3
SUR DE BOLÍVAR	MOTILÓN - BARÍ	189	411	Aumentó	117%	0
PACÍFICO	CUAYQUER DEL ALTO ALBI	483	347	Disminuyó	-28%	0
PACÍFICO	SAUNDE GUIGUAY	393	268	Disminuyó	-32%	0
PACÍFICO	INTEGRADO EL CHARCO	250	257	Aumentó	3%	0
PACÍFICO	RÍO GUANGÜI	242	234	Disminuyó	-3%	0
PACÍFICO	CALLE SANTA ROSA RÍO SAUA	273	231	Disminuyó	-15%	0
PUTUMAYO - CAQUETÁ	YARINAL (SAN MARCELINO)	282	230	Disminuyó	-19%	17
SUR DE BOLÍVAR	ALTO SINU, ESMERALDA CRUZ GRANDE E IWAGADO	312	230	Disminuyó	-26%	35
PUTUMAYO - CAQUETÁ	VILLA CATALINA-DE PUERTO ROSARIO	200	226	Aumentó	13%	36
PACÍFICO	TORTUGAÑA, TELEMBI, PUNDE, PITADERO, BRAVO, TRONC	300	215	Disminuyó	-28%	0
PUTUMAYO - CAQUETÁ	SAN ANDRES - LAS VEGAS - VILLA UNION	232	210	Disminuyó	-9%	0
META - GUAVIARE	MORICHAL VIEJO, SANTA ROSA, CERRO CUCUY, SANTA CRU	160	200	Aumentó	25%	0
TOTAL 20 RESGUARDOS INDÍGENAS CON MÁS CUVIVOS DE COCA		13631	11411	Disminuyó	-16%	329

Fuente: Elaboración propia con datos de SIMCI-UNODC; ART y Observatorio de Drogas de Colombia.

En la tabla anterior se observa la reducción de cultivos ilícitos entre 2017-2019 en la mayoría de resguardos indígenas con más cultivos de coca, pero sólo en el resguardo NUKAK-MAKU se implementó de manera importante el PNIS, entonces, las disminuciones en los resguardos no se deben a procesos de sustitución voluntaria.

Los veinte primeros resguardos con más coca concentran el 81,4% del total de coca en resguardos indígenas, pero apenas representa en 44,1% de las hectáreas erradicadas por PNIS, que, además, son apenas 745 erradicadas por PNIS cuando el área total de coca en los resguardos es de 14.022 hectáreas.

Es importante destacar el caso del resguardo Inda Sabaleta en el municipio de Tumaco, en este territorio se presentó una impresionante reducción de 842 hectáreas sembradas en coca entre 2017-2019, pasando de 2.185 a 1.343, lo que constituye aproximadamente

el 23% de todas las hectáreas erradicadas en resguardos mediante PNIS. No obstante lo anterior, llama la atención que este resguardo se ha visto fuertemente afectado por la desfinanciación progresiva del programa al punto que para el año 2019 no se contabilizaron hectáreas erradicadas por PNIS.

Por otro lado, la presencia de actores armados ha sido una de las principales dificultades que impidieron iniciar el proceso de sustitución voluntaria en otros territorios indígenas del país, como en el caso de las 10 comunidades indígenas (9 de la etnia Zenú y 1 Embera) que habitan parcialidades y resguardos en el municipio de Cáceres en el departamento de Antioquia.

Cuando inicio el programa la mayoría de comunidades estaban en proceso de organizarse como resguardo así que solo se inscribieron 3 de las 10, para el año 2018 se inscribieron otras 6. Luis Miguel Ortiz, representante de las 10 comunidades indígenas del municipio de Cáceres cuenta que:

“Se hicieron como tres reuniones para que se pudiera llegar a ese acuerdo de que se iba a erradicar, a algunas familias las satisficieron y otras no, empezó todo muy bien pero ya sabíamos que en algún momento los actores se iban a enterar y comenzaron a hacer reuniones internas y confinamiento, cuando yo preguntaba a ellos y me decían que tenía un inconveniente, que ayer cobramos y nos dijeron que tenemos una reunión y que de esa plata teníamos que darle a ellos, por estas razones se tomó la decisión de suspender el programa.”
(Entrevista a Luis Ortiz, Cacicque Mayor Cáceres)

Según el relato anterior, las disidencias de las Farc -que hacen presencia en este territorio- comenzaron a reunir a la gente para indicarles que debían participar del programa y recibir los subsidios para aportar una cuota al grupo armado, ante esta situación, la comunidad decide que es muy difícil operar el programa y por eso los resultados no son satisfactorios.

Aunque en el 2017 se iniciaron los acercamientos y en el 2018 se hizo el pacto, para el 2019 se desactivó el programa como una medida de autoprotección de las comunidades y los caciques decidieron no continuar. No se adelantó ningún proceso productivo para la sustitución, aunque al inicio recibieron el primer pago,

después no llegaron más hasta que se presenta la situación de extorsión por parte del grupo armado. No existe tampoco un representante de las comunidades indígenas ante el PNIS ni PDET.

Si bien las comunidades reconocen que hubo un proceso participativo donde recibieron información y les explicaron los procedimientos para integrarse al programa, no se pudo llevar a la práctica ninguna de las propuestas, y esto no tiene que ver con los coordinadores y/o enlaces de la ART o las alcaldías, sino por los actores armados y la falta de garantías de seguridad para las comunidades:

“Estos grupos hicieron reuniones donde nos dijeron que iban a dejar que el programa arrancara, pero bajo las reglas de ellos, nos decían: de eso que ustedes reciben nos van a dar la mitad o tercera parte”. (Entrevista a Luis Ortiz, Cacánque Mayor Cáceres)

Es muy preocupante que las garantías de seguridad siguen siendo el principal obstáculo que enfrentan estas comunidades:

“La situación de seguridad después del PNIS sigue igual, acá se mueve solo las personas que están dentro del territorio, si viene alguien de afuera hay que pedir permiso, decir para donde va y a qué, mientras no haya permiso no se puede hacer nada”. (Entrevista a Luis Ortiz, Cacánque Mayor Cáceres)

CONSEJOS COMUNITARIOS DE COMUNIDADES NEGRAS

Los 40 consejos comunitarios que a 31 de diciembre de 2019 se encontraban inscritos en el programa PNIS se ubican principalmente en municipios de los departamentos de Cauca y Nariño (costa pacífica y piedemonte), se trata de una región que ha

padecido un abandono histórico como causa del racismo estructural, esto ha favorecido el crecimiento de los cultivos ilícitos y la guerra entre distintos actores armados que se disputan el control de estos territorios.

Tabla # . Área sembrada, variaciones y erradicación de coca en los resguardos indígenas.

Consejo Comunitario	2017	2019	Aumentó / Disminuyó	% de variación entre 2017 a 2019	Ha Erradicadas Voluntaria PNIS a 31 dic 2019
PRO-DEFENSA DEL RÍO TAPAJE	3.425	3.807	Aumentó	11%	0
ALTO MIRA Y FRONTERA	4.246	2.485	Disminuyó	-41%	617
LA CORDILLERA OCCIDENTAL DE NARIÑO COPDICONC	1.847	2.160	Aumentó	17%	0
RÍO SATINGA	1.546	1.722	Aumentó	11%	0
UNIÓN DE CUENCAS DE ISAGUALPI	1.361	1.403	Aumentó	3%	19
RÍO NAYA	1.023	1.095	Aumentó	7%	0
SANQUIANGA	860	861	Aumentó	0%	0
ALTO RÍO SEQUIHONDA	692	779	Aumentó	13%	0
MANOS AMIGAS DEL PATÍA GRANDE	522	616	Aumentó	18%	0
CATANGUEROS	488	606	Aumentó	24%	0
UNIÓN PATÍA VIEJO	403	583	Aumentó	45%	0
ACAPA	448	550	Aumentó	23%	9
INTEGRACIÓN DE TELEMbí	466	544	Aumentó	17%	0
LA VOZ DE LOS NEGROS	335	474	Aumentó	42%	0
ACADESÁN	1.414	473	Disminuyó	-67%	20
RÍO GUAJÚ	336	440	Aumentó	31%	0
AGRICULTORES DEL PATÍA GRANDE	314	367	Aumentó	17%	0
EL RECUERDO DE NUESTROS ANCESTROS DEL RÍO MEJICANO	495	347	Disminuyó	-30%	84
UNIÓN DEL RÍO CHAGÜÍ	329	333	Aumentó	1%	278
PARTE BAJA DEL RÍO SAJIA	353	311	Disminuyó	-12%	0
TOTAL 20 CONSEJOS COMUNITARIOS CON MÁS CULTIVOS DE COCA	22919	21977	Disminuyó	-4%	1.027

Fuente: Elaboración propia con datos de SIMCI-UNODC; ART y Observatorio de Drogas de Colombia.

En términos generales, en el periodo 2017-2019 se presenta una reducción de 2.746 hectáreas, sin embargo, debido a la alta densidad histórica de cultivos de coca en esta región, se registra un comportamiento bastante diferenciado entre consejos comunitarios, mientras en algunos como Alto Mira Frontera y Acadesán se presentaron importantes reducciones

(1.761 Ha y 941 Ha, respectivamente), en otros como Río Tapaje y Unión Patía Viejo aumentaron (381 Ha y 181 Ha respectivamente).

De los veinte primeros consejos comunitarios con más cultivos de coca, solamente cuatro consejos comunitarios presentan reducción mientras que los otros 16 aumentaron

las hectáreas sembradas en coca y en catorce de ellos no hay ninguna hectárea erradicada vía PNIS, por lo que los problemas de focalización y desbalance son evidentes.

Además, este comportamiento de los cultivos de coca está asociado tanto al autoritarismo regional, a los incumplimientos institucionales y a la desfinanciación progresiva por parte del Gobierno, así como a la guerra

entre grupos armados y la falta de garantías de seguridad para las comunidades y sus líderes sociales.

En el departamento de Nariño algunos líderes de consejos comunitarios señalan que desde el inicio se presentaron fallas porque no se hizo ningún tipo de estudio sobre qué quería cultivar la comunidad, sino que simplemente se implementó desde el operador:

“Los proyectos para la parte productivas no fueron concertados con las comunidades ni las juntas de gobierno, tuvieron que aceptar lo que el operador les entregó. Hay una sobreproducción de huevo y cerdos porque no ha habido una oferta de mercado que le permita al productor comercializar lo que se tiene. Inconformidad con el operador porque estaban obligados a lo que determinara el operador y no se hacía de manera articulada”. (Entrevista Juan Angulo, Recompaz)

Con respecto al tema de los actores armados y las garantías de seguridad para las comunidades y los-as líderes que se acogieron al PNIS, hasta el

momento no se han brindado y en muchos casos las comunidades se encuentran en medio del fuego cruzado:

“La situación de seguridad no ha mejorado, hay una suerte de accionar violento de los grupos al margen de la ley asociado a la hoja de coca porque lo que ha hecho el pnis es trasladar el problema de una comunidad a otra por la lentitud con la que se ha desarrollado y la desconfianza se van un lote a otra comunidad a seguir sembrando y eso lo que ha hecho es correr el problema y lo que se hace es un reagrupamiento y distribución del poder de los grupos armados con los cultivos y unas estrategias de aniquilamiento, señalamiento, asesinato, desapariciones, extorsiones, secuestros a personas de la comunidad, la situación sigue siendo igual de caótica. Las acciones violentas y la vinculación de los jóvenes a estos grupos ha crecido.” (Entrevista Juan Angulo, Recompaz)

Finalmente, ante la arremetida del gobierno -en cabeza del ministro de defensa- con la erradicación forzada y los intentos de revivir la aspersión

aérea con glifosato, las comunidades le solicitan al gobierno abandonar la vía represiva e insistir en el PNIS:

“Nosotros seguimos insistiendo, seguimos escribiendo, manifestándonos frente al gobierno local y nacional, seguimos recibiendo el apoyo y la voluntad de la comunidad de salir del cultivo de la coca, solicitando una respuesta seria por parte gobierno, sentarnos con el gobierno y quienes dirigen el pnis en el territorio, es más hemos definidito como estrategia de establecer acuerdo con el gobierno de hacer una acción conjunta a nivel internacional que dé respuesta concreta que la producción que hay en el territorio se valore y se empiece a comercializar, iniciar por ahí, darle una apertura a la producción de la comunidad, tenemos la ventaja que la gente tiene su finquita, quizá eso puede dar un mejor impacto a largo plazo que andar repartiendo plata. Lo que sí es seguro es que la gente quiere salir del cultivo de la coca.” (Entrevista Juan Angulo, Recompaz)

En definitiva, el PNIS continúa desfinanciado, de 1.200 Billones que se necesitaban para este año, solo apropiaron \$300.000 millones. El gobierno no tiene voluntad de apostarle al PNIS, lo tiene agonizando, sus informes se caracterizan por contener lamentos sobre dificultades metodológicas y técnicas cometidas en sus inicios, pero sin propuestas o soluciones para mejorar y avanzar en su implementación.

La apuesta es por la erradicación forzada y con las cifras presentadas es claro que las cuentas no cuadran y que no parece que la reducción de

los cultivos de coca se da por políticas de Estado sino por causas exógenas como el cambio hacia la minería de oro que ha subido de manera importante los precios en el mercado internacional.

Si el gobierno tuviera la intención de fortalecer el PNIS ya lo hubiesen hecho, si las cifras que dicen fueran ciertas, el problema de la coca estaría resuelto. Los impactos positivos se han dado más por la voluntad y el anhelo de las familias, de las comunidades étnicas de dejar de sembrar coca y transitar hacia otro tipo de cultivos y actividad económica.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

Agencia para la Renovación del Territorio. (2019). Plan de Acción para la Transformación Regional – PATR-Subregión Pacífico Medio. Obtenido de http://www.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes_estrategicos/programas_de_desarrollo_con_enfoque_territorial_pdet/planes_de_accion_para_la_transformacion_regional_patr

Alcaldía Distrital de Buenaventura. (2020). Plan de desarrollo Distrital: Buenaventura con Dignidad. Buenaventura.

Alcaldía Municipal de Guapi. (mayo de 2020). DIALOGO TECNICO - PACIFICO MEDIO-NACIÓN-TERRITORIO PDET.

Arroyo, A. (2019). Entrevista a Álvaro Arroyo, Integrante de la Mesa Distrital PDET por Comunidades Negras. (O. P. Pacífico, Entrevistador)

Arroyo, Á. (21 de octubre de 2020). Entrevista a Álvaro Arroyo, Integrante de la Mesa Distrital PDET por Comunidades Negras. (I. R. Huffington, Entrevistador)

Bazán, G. (26 de octubre de 2020). Entrevista a Gerardo Bazán, líder comunitario del municipio de Guapi. (Alexander Castaño, Entrevistador)

Ramos, H. M. (2019). Entrevista a Harrinson Moreno Ramos, activista de PCN. (O. P. Pacífico, Entrevistador)

DANE (2020). Triage poblacional subregiones y municipios PDET Colombia 2020. UNFPA-DANE-DNP-MIN SALUD-MIN Relaciones Exteriores.

CCJ. (2020). El riesgo de defender y liderar: pautas comunes y afectaciones diferenciales en las violaciones de los derechos humanos de las personas defensoras en Colombia. Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas .

CGR. (2020). Cuarto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones. Bogotá: Contraloría General de la República - Contraloría Delegada para el Posconflicto.

Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales. (2020). Informe de Homicidios contra líderes sociales y Defensores de Derechos Humanos en Colombia - Boletín Semanal No. 15 - 29 de agosto del 2020. Bogotá: Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación.

CPEC. (13 de Agosto de 2020 a). Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. Obtenido de <http://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1484/obras-son-acciones-y-no-buenas-razones-estamos-avanzando-con-los--pueblos-etnicos--archila/>

CPEC. (2020 b). Informe de Homicidios contra líderes y lideresas sociales y defensores/as de Derechos Humanos en Colombia (Periodo de análisis del 01 de abril al 30 de junio del 2020). Bogotá: Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales.

CPEC. (2020 c). Primer Informe de Avances. Implementación Capítulo étnico del Plan Marco de Implementación. Bogotá: Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación.

CPEC. (2020). Primer informe de avances en la implementación. Capítulo étnico del Plan Marco de Implementación . Bogotá: Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación .

Defensoría del Pueblo. (21 de Mayo de 2020). Audiencia étnica - Conmemoración del Día de la Afrocolombianidad. Obtenido de Procuraduría General de la Nación : <https://www.procuraduria.gov.co/portal/index.jsp?option=net.comtor.cms.frontend.component.pagefactory.SPForoComponentPageFactory&action=view&key=130>

Defensoría del Pueblo. (2020). Informe defensorial: El Posacuerdo en los territorios étnicos . Bogotá : Defensoría del Pueblo de Colombia .

Front Line Defenders. (2019). Análisis global de Front Line Defenders 2019. Dublin.

Global Witness. (2020). Defender el mañana. Crisis climática y amenazas contra las personas defensoras de la tierra y del medio ambiente. Global Witness.

Monsalve, C. O. (2019). Política pública de protección para defensores colectivos de la tierra y el territorio. Límites y posibilidades en el posacuerdo. Bogotá: Pensamiento y Acción Social (PAS) y Protection International (PI).

Moreno, V. H. (Septiembre de 2020). Entrevista sobre la implementación del capítulo étnico y las garantías de seguridad del Acuerdo Final de paz.

PARES. (2019). Más Sombras que Luces. Un análisis de la seguridad en Colombia a un año del gobierno Duque. Bogotá: Fundación Paz y Reconciliación.

PARES. (2020). Seguridad en tiempos de pandemia: legados de la guerra y el crimen organizado. Bogotá: Fundación Paz y Reconciliación .

PCN. (2020). El vivir sabroso amenazado. El Estado de los Derechos colectivos en comunidades negras y la profundización de las crisis humanitaria y el racismo estructural en el marco del COVID-19. Obtenido de <https://renacientes.net/blog/2020/09/30/informe-semestral-de-derechos-humanos-el-vivir-sabroso-amenazado/>

Somos Defensores . (2020). La Ceguera. Informe Anual 2019 - Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores y Defensoras de Derechos Humanos en Colombia (SIADDHH). Bogotá : Programa Somos Defensores .

Valbuena, A. G. (13 de Octubre de 2020). Mecanismos propios de protección e implementación del Acuerdo Final de Paz.

Verdad Abierta. (9 de Agosto de 2020). Verdad Abierta.com. Obtenido de Garantías de no repetición, materia reprobada por el gobierno nacional: <https://verdadabierta.com/garantias-de-no-repeticion-materia-reprobada-por-el-gobierno-nacional/>

