

# Hechos DEL CALLEJÓN

Número 55



## Claves para el nuevo Gobierno



Una publicación de:  
Programa de las Naciones  
Unidas para el Desarrollo, PNUD.



Año 6  
Agosto - Septiembre de 2010  
ISSN 1794-9408

Con el auspicio de:



PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS  
PARA EL DESARROLLO - PNUD  
Año 6, N° 55, Agosto - Septiembre 2010  
ISSN 1794-9408

BRUNO MORO  
Representante Residente, Programa de las  
Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD

ALESSANDRO PRETI  
Coordinador del Área de Paz,  
Desarrollo y Reconciliación - PNUD

DIRECCIÓN Y EDICIÓN  
Olga González Reyes

INVESTIGACIÓN Y REDACCIÓN  
Astrid Elena Villegas

FOTOGRAFÍAS ESPECIALES Y  
DISEÑO PÁGINA WEB  
Convenio Taller 5 Centro de Diseño  
Alexis Forero  
Luis Sanmiguel  
Andrés Paredes

AGRADECIMIENTOS  
ACNUR  
UNIFEM  
CICR

Emiro Marín Carvajal  
Simone Bruno  
Ana Lucía Ducuara  
Doris Pérez  
Claudia Rubio  
Absalón Machado  
José Ricardo Puyana  
Fernando Herrera  
Sharon Ball  
Mauricio Katz  
Darío Villamizar  
Bibiana Mercado  
Piedad Martín

RECONOCIMIENTO ESPECIAL  
Dirección de Prevención de Crisis  
y Recuperación del PNUD, Nueva York

DISEÑO, IMPRESIÓN Y ACABADOS  
Impresol PBX: 2508244  
www.impresoleediciones.com

Revista Hechos del Callejón  
Avenida 82 N° 10-62, Piso 3,  
Bogotá, Colombia  
Teléfono: (57-1) 4889000 ext 172  
www.hechosdelcallejon.pnudcolombia.org

Comentarios:  
olga.gonzalez@pnud.org.co  
astrid.elena.villegas@pnud.org.co  
Las opiniones y planteamientos expresados  
no reflejan necesariamente las opiniones  
del PNUD, su junta directiva,  
ni los Estados miembros.

## Claves para el nuevo Gobierno

**E**l nuevo Presidente tiene dos hechos a su favor que pueden convertirse en una oportunidad para su gestión y el país: el apoyo que le dieron los colombianos en las urnas, con más de 9 millones de votos, y la amplia mayoría de su coalición en el Congreso. Contrario a lo que muchos pueden pensar, estas dos realidades pueden revelarse como una oportunidad única.

Aprovechando bien estas mayorías, será posible consolidar políticas y acuerdos nacionales y territoriales hacia el logro del desarrollo humano y de los Objetivos del Milenio, como parte de una estrategia de transformación de los conflictos, de reconciliación duradera y, adicionalmente, de consolidación de la democracia.

El país se encuentra en un momento clave y tiene una oportunidad histórica para proponer políticas integrales de desarrollo y paz que enfrenten temas cruciales como la problemática de la tierra, las estrategias contra la pobreza, el desempleo y la desigualdad y la atención a la problemática humanitaria, con énfasis en políticas de pleno reconocimiento de los derechos de la población desplazada y de las víctimas.

Otros de los grandes desafíos del nuevo Presidente serán desarrollar una política integral de protección y promoción de los derechos humanos ante las amenazas e intimidaciones que padecen muchos líderes y representantes de diversas organizaciones, garantizar el pleno reconocimiento de los derechos de las víctimas y de las poblaciones indígenas y afrodescendientes e impulsar el empoderamiento de las mujeres y las políticas de equidad de género.

Esas mayorías, junto con la misión estratégica de promover acuerdos nacionales, también le permitirán tomar decisiones determinantes para recuperar la confianza en las instituciones del Estado y el reequilibrio de los poderes; para lograr el fortalecimiento de las instituciones y la gobernabilidad local como vías para la consolidación de la democracia y, además, para impulsar el desarrollo de las zonas fronterizas como mecanismo para conseguir una mejor prosperidad de las comunidades y la consolidación de las relaciones binacionales.

La visión de acuerdos nacionales es particularmente acertada y estratégica porque abre espacios importantes de diálogo y de inclusión sobre estos aspectos fundamentales para la vida nacional. Resulta positivo que se esté trabajando en busca de consensos y acuerdos, que sin duda ayudan a complementar y a compensar una mayoría parlamentaria abrumadora, que ojalá no llegue a considerar como innecesarias las políticas de acuerdos nacionales.

Esto será necesario en un país que todavía debe enfrentar traumatismos y herencias históricas complejas, las cuales, con acuerdos nacionales entre otros caminos, pueden superarse de manera exitosa y rápida. Experiencias de otros países, como Chile o España, así lo demuestran. Todo lo mencionado son elementos fundamentales de una estrategia de desarrollo humano para mejorar la calidad de vida de la población, ampliar las opciones para la población excluida y generar mejores condiciones para una paz sostenible y para el diálogo como mecanismo para resolver las diferencias.

El desarrollo humano debería ser la apuesta del país y esto explica por qué las Naciones Unidas –con el apoyo de la comunidad internacional– seguimos comprometidas en acompañar a Colombia a enfrentar estos retos que tiene por delante. Continuamos acompañando los esfuerzos locales, territoriales y nacionales por la construcción social de la paz, el desarrollo humano, la gobernabilidad democrática, la reconciliación y el cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo del Milenio.

En esta etapa que inicia Colombia con un nuevo Gobierno, invito a pensar el futuro en el marco del desarrollo humano, que es la mejor apuesta para la transformación de la violencia y las conflictividades en materia social, económica, política y cultural que vive el país.

Para enfrentar estos desafíos será determinante la participación activa de todos los actores institucionales y sociales del país, la generación de amplios espacios de deliberación y, de manera especial, que las regiones sean escuchadas y tenidas en cuenta.

El desarrollo humano, así como la paz, se logran, se hacen y se construyen desde el territorio y escuchando a las regiones y a su población.

**Bruno Moro**  
Representante Residente del Programa de  
las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

“ Soy consciente de que hay tensiones entre los dos países. Pero todas las tensiones o las diferencias de opinión deberían resolverse primero a través del diálogo, de una manera pacífica, como buenos vecinos”.

Ban Ki-moon, Secretario General de Naciones Unidas, 19 de julio

## AGENDA DE PAZ

### Semanas por la Verdad

“Contar nuestras verdades, escucharnos y conversar son pasos que nos llevan a no repetir la historia”. Este es el lema de las Semanas por la Verdad, organizadas por el portal Verdad Abierta, la Alianza Interregional de Comunicación y el PNUD para poner de presente el derecho de las víctimas y de la sociedad a la verdad. Las Semanas por la Verdad se realizaron en Meta y Montes de María y las próximas son: del 2 al 6 de agosto, en Antioquia; del 9 al 13, en Cesar y del 23 al 27, en Nariño.

### Inscripciones abiertas en Expopaz

Expopaz, La Paz en Concreto, tiene abiertas las inscripciones para todas aquellas iniciativas interesadas en participar en la Feria de Conocimiento sobre Construcción de Paz desde las Regiones, que se llevará a cabo en Bogotá del 27 al 29 de octubre.

Expopaz, promovido por el PNUD con el apoyo de entidades públicas (como la Alcaldía de Bogotá) y de la comunidad internacional, será un gran escenario para visibilizar ante el país y el mundo experiencias concretas de paz que se desarrollan en las regiones de Colombia. También será un punto de encuentro y de diálogo entre estas iniciativas, instituciones públicas, la cooperación internacional y personalidades reconocidas en el campo de la paz para intercambiar conocimiento, aprender de las iniciativas que hay en el país y contribuir en la construcción de políticas públicas de paz. Inscripciones abiertas hasta el 31 de agosto a través del sitio web [www.pnud.org.co](http://www.pnud.org.co)

### La verdad sobre el agua y la tierra

La Asociación Campesina de Antioquia (ACA) y la Mesa de derechos humanos del Oriente antioqueño realizan el 6 de agosto en San Francisco, Antioquia, el foro “La Verdad sobre el Agua y la Tierra”. Este será un escenario vital para la participación ciudadana con relación al uso de la tierra, a la presencia de minas antipersonal y a las propuestas de convertir las fuentes de agua en microcentrales energéticas. Mayores informes: [jrincon@sidepsa.com](mailto:jrincon@sidepsa.com)

Los derechos de las víctimas	4
¿Cuál es el futuro de las personas desplazadas en Colombia?	5
El problema de la tierra y la política pública	7
Los retos para construir la paz	9
Por la inclusión de indígenas, afros y jóvenes	11
¿La paz y el desarrollo en Colombia dependen de las mujeres?	13
Profundizar la democracia: un proyecto inacabado	15
Los nuevos retos de la seguridad ciudadana	17
Reducir la pobreza y la desigualdad debe ser un propósito nacional	18
La prevención, la llave en lucha contra minas	19



© Corriente PIEDAD MARTÍN

## CARTAS DE LOS LECTORES

### La voz de quienes gritan justicia

Acuso recibo de los cuatro ejemplares de Hechos del Callejón. Excelente la temática. La revista permite visibilizar el trabajo que se está haciendo, es la voz de muchos que gritan justicia. Por ello les animo a seguir esforzándose por publicar muchas ediciones más. Mi oración por todos ustedes y mi bendición que hago extensiva a todo el grupo editorial de Hechos del Callejón. Fraternalmente,

Nel H. Beltrán Santamaría, obispo de Sincelejo

### Democracia para nuestro medio

Me permito compartir la importancia del editorial denominado por usted como “Democracia: elecciones y mucho más”, por considerar que es urgente su aplicación en nuestro hábitat. Además, comunicarle que la revista Hechos del Callejón la estamos compartiendo con líderes de diferentes sectores de la población desplazada para que podamos interactuar y reflexionar sobre nuestra cotidianidad.

Ferney Santofimio Fajardo

Unidad de Atención y Orientación Población Desplazada - Ibagué

### Comité por el respeto a la vida en Corinto

Por esas cosas mágicas pero positivas de la vida, ha caído en mis manos la revista Hechos del Callejón. Mágica y positiva porque justamente en este momento estamos iniciando en Corinto, Cauca, un proceso tendiente a lograr el respeto de los derechos de los civiles por parte de los bandos enfrentados en el conflicto armado que vive Colombia, el cual es especialmente agudo allí. En lo que va corrido de este año ha habido en el municipio ocho muertos y varios heridos por cuenta de la violencia. Esta semana nos reunimos 20 organizaciones de la población civil y creamos el comité que trabajará por el respeto a la vida y por la inversión social del Estado. En este proceso, su revista será un gran apoyo para nosotros.

Jorge Eliécer Sterling, Director de Núcleo Educativo

# Los derechos de las víctimas

**E**l dolor y el desarraigo que afectan a las víctimas es uno de los desafíos en el camino hacia la paz en Colombia. Más de tres millones de víctimas del desplazamiento forzado y por lo menos 330.000 víctimas de otros delitos, según Acción Social, esperan la garantía de sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Si bien el país ha avanzado en el reconocimiento de algunas víctimas y en tomar medidas frente a sus necesidades, aún falta un importante trecho por recorrer para alcanzar el cumplimiento de sus derechos. Cuatro aspectos podrían contribuir a ello:

## 1. Política integral de derechos a las víctimas

Aunque existen normas que buscan garantizar los derechos de las víctimas, “falta establecer una política general con relación a las víctimas que satisfaga los derechos y ayude a resolver los problemas de las personas que han sido blanco de la violencia”, afirma Iván Cepeda, vocero del Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado.

Durante 2008, organizaciones sociales y miembros del Congreso discutieron en las regiones un proyecto de ley de víctimas, en un proceso que generó importantes entendimientos y consensos entre las partes y que, aunque la iniciativa no fue aprobada, fue un avance importante para retomarla en un futuro. “Una ley de esta naturaleza... podría ayudar a colmar los vacíos en los procesos de reparación judicial y administrativa, incorporar mecanismos de restitución de bienes muebles e inmuebles, incluyendo tierras transferidas a terceros o testaferros, y considerar la reparación por violaciones de derechos sociales, económicos y culturales”, indica el Informe 2009 de la Oficina de la ONU para los Derechos Humanos.

## 2. Avanzar hacia la reparación integral

El proceso de reparación administrativa establecido por el Gobierno nacional ha indemnizado, a abril, a 26.375 víctimas en varias regiones del país. Ellas hacen parte de las 305.957 víctimas que presentaron su solicitud de reparación ante Acción Social. Sin embargo, otros aspectos contemplados en un proceso de reparación integral, como la reparación simbólica, la colectiva, la psicosocial y las medidas de satisfacción, aún se encuentran en etapas mucho más precarias. Uno de los procesos que mayor preocupación genera en el país es la restitución de tierras a los campesinos que fueron forzados a abandonarlas, transferirlas o venderlas. La Corte Constitucional ha señalado la necesidad de definir las presunciones de ilegalidad de las transacciones sobre la tierra en

zonas donde se haya expedido informe de riesgo, entre otros mecanismos excepcionales que resuelvan las reclamaciones de las víctimas.

## 3. Fortalecer la justicia y contrarrestar la impunidad

Mientras las organizaciones de la sociedad civil en general se han movilizado ampliamente para promover todos los derechos de las víctimas, las organizaciones han puesto su énfasis en la justicia. Tanto ellas como expertos internacionales han manifestado la necesidad de respaldar el sistema judicial y dotarlo de recursos técnicos, financieros y humanos suficientes para ejercer sus funciones con calidad. Asimismo, han resaltado la importancia de la independencia del poder judicial y de la autonomía de la Fiscalía y han reclamado emplear el recurso de la extradición únicamente después de que se surtan los procedimientos judiciales en el país, evitar ampliar el fuero militar como medida preventiva de la violación de derechos humanos y fortalecer la Defensoría del Pueblo.

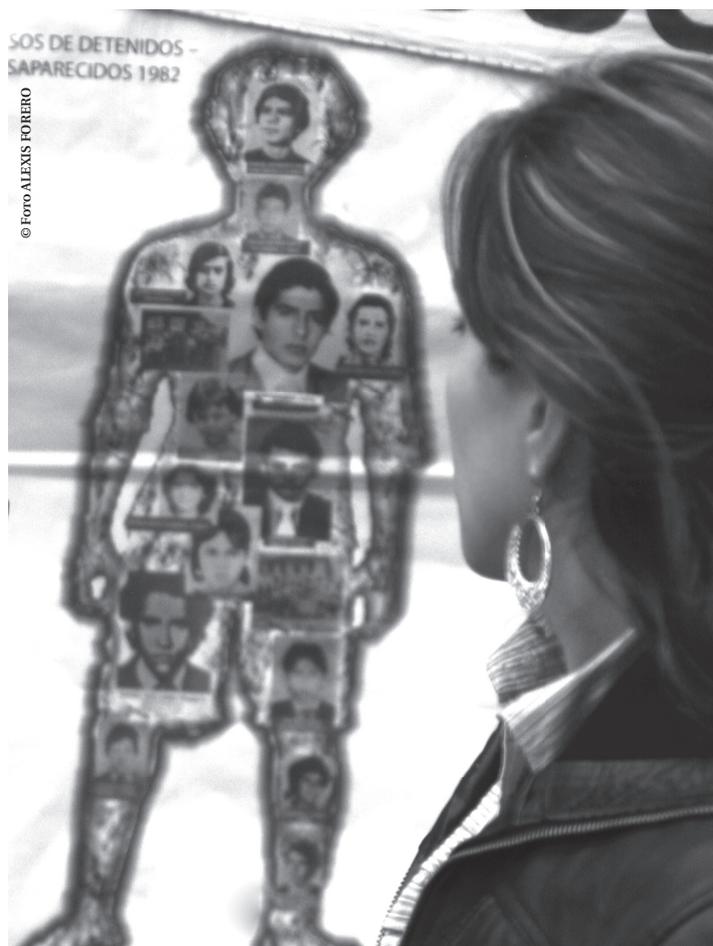
## 4. Protección de víctimas y testigos

Los procesos que se llevan a cabo en el país por la justicia y la recuperación de los bienes de las víctimas se han visto afectados debido a la persecución a víctimas, así como a jueces y fiscales.

En los últimos años han sido amenazados y asesinados reconocidos líderes que han luchado por el derecho a la tierra. El caso más reciente (mayo) ocurrió en los Montes de María, con el asesinato de Rogelio Martínez, representante legal de una organización de población desplazada. Ante situaciones como estas se hace necesario reforzar su seguridad, al igual que la de testigos y funcionarios judiciales. Éste ha sido precisamente tema de discusión en el proceso nacional de garantías a los defensores de derechos humanos que se adelanta en el marco de la construcción del Plan Nacional de Derechos Humanos. Este proceso cuenta con una Mesa Nacional de Garantías, presidida por el Ministerio

del Interior y de Justicia, en la que participan, además, entidades del Gobierno, la Fuerza Pública, las plataformas de derechos humanos de la sociedad civil y los organismos de control de Estado, entre otros, con el acompañamiento de la cooperación internacional. Este proceso se apoya en audiencias departamentales, de las cuales se han realizado 13. En algunos departamentos, a su vez, han sido instaladas mesas regionales de garantías para hacerle seguimiento a los compromisos asumidos en las audiencias.

Estos cuatro aspectos son prioridades que el país debe atender para hacer posible la dignificación y la recuperación social de las víctimas, la población de mayor vulnerabilidad en el país, y así abrir horizontes posibles hacia la superación de la violencia. ▀



# ¿Cuál es el futuro de las personas desplazadas en Colombia?

Por Terry Morel

Representante del Acnur en Colombia

¿Qué significa que Colombia tenga más de 3,3 millones de personas desplazadas? Sin duda es una dramática situación humanitaria que afecta de manera desproporcionada a comunidades indígenas y afrocolombianas y que ha generado el abandono forzado o el despojo de más de 5,5 millones de hectáreas de tierras, transformando culturalmente a una generación completa de colombianas y colombianos.

Esta es una situación que pone al Estado y a la sociedad civil en la encrucijada de encontrar soluciones para el mayor grupo de víctimas del conflicto colombiano. Es importante reconocer que hay una mejoría en las condiciones de seguridad en algunas regiones del país, a pesar de que siguen existiendo problemas en departamentos como Nariño, Chocó, Tolima y Arauca, entre otros.

Han pasado más de 10 años desde la expedición de la Ley 387 de 1997, que protege los derechos de las personas

desplazadas, y son múltiples los avances que se pueden resaltar: una apropiación de más de 750 millones de dólares para su atención en el último año y avances significativos en las coberturas de asistencia humanitaria, salud y educación por parte del Gobierno nacional.

Sin embargo, y tal y como lo ha constatado la Corte Constitucional, aún se requieren transformaciones importantes en las políticas públicas y, sobretudo, en su aplicación para asegurar que el goce efectivo de derechos de los desplazados se convierta en realidad.

Hace poco una señora me dijo, “nosotros no somos desplazados por gusto y nos queremos quitar este peso que tenemos encima”. Sus palabras reafirman que quienes se encuentran en esta situación son víctimas de la violencia y también de la estigmatización y quieren dejar atrás el pasado. Pero para empezar a reconstruir su futuro necesitan soluciones hoy y ser reconocidos como artífices de su propio

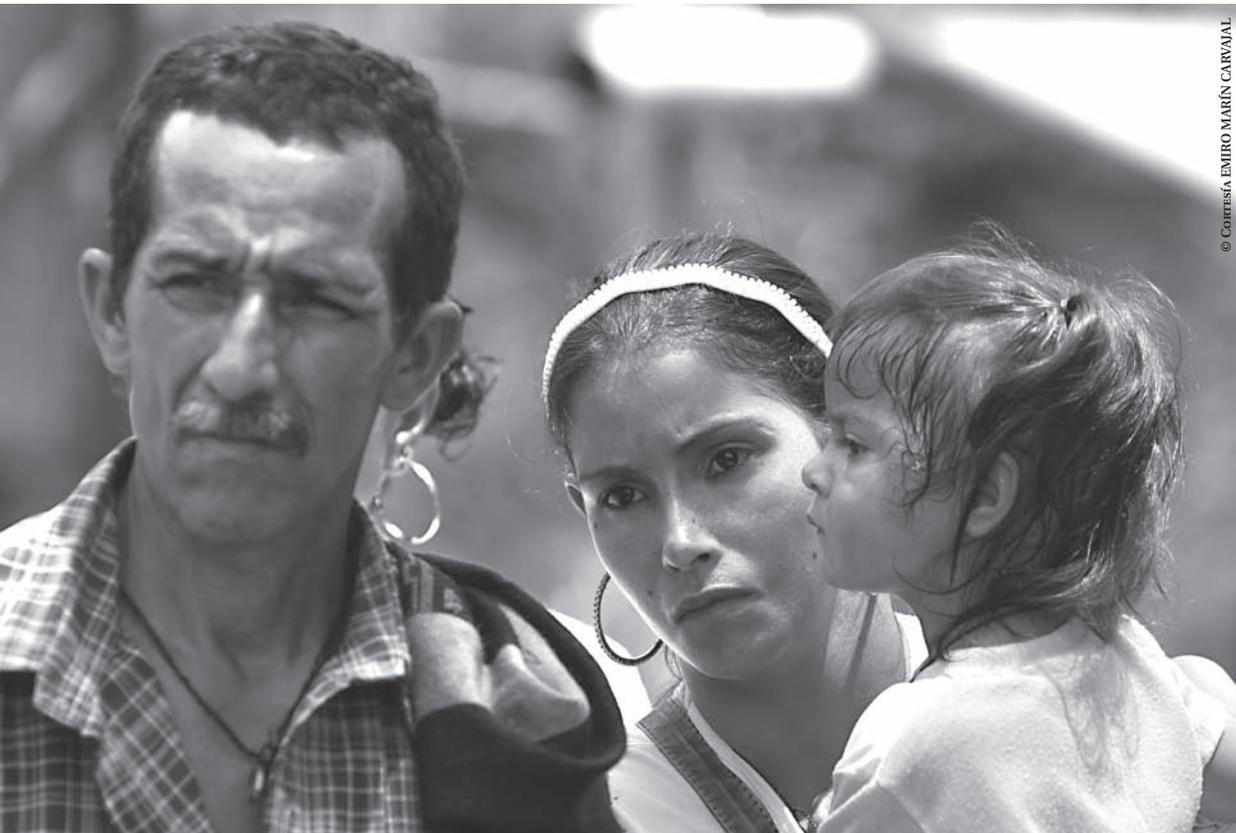
desarrollo, superando el estigma que les genera tener el rótulo de desplazados.

Además de las dificultades propias del desarraigo, las personas desplazadas enfrentan dos situaciones extremas: de un lado, la discriminación de la que son objeto al ser asociadas con actores armados, al desconocer la existencia real de las causas por las que se desplazan o al recibir el trato peyorativo de mentirosas y, de otro, la desprotección en la que se encuentran, pues muchas veces su vida está en riesgo y aún más si reclaman sus derechos.

De acuerdo con el informe del Gobierno nacional presentado a la Corte Constitucional, cerca de 6.000 personas desplazadas habían sido asesinadas a agosto de 2008. De acuerdo con la información que el Acnur ha podido recabar, entre 2007 y lo que va corrido de 2010, 159 personas desplazadas han sido asesinadas y un buen porcentaje de ellas eran líderes o reclamantes de sus derechos a la tierra.

Otro factor de preocupación para Acnur es el incremento de casos asociados con violencia sexual y por motivos de género contra niñas y niños desplazados. A pesar de la inexistencia de registros que reflejen con claridad el problema, la degradación en el comportamiento de los actores armados tiene como consecuencia el abuso, en particular de niñas y niños desplazados o en riesgo, quienes son obligados a tener relaciones sexuales, a ejercer forzosamente la prestación de servicios sexuales o son reclutados forzosamente. En casos que hemos podido conocer es a la salida de las escuelas que esta población es contactada

Las personas desplazadas son víctimas de la violencia y la estigmatización.



© CORTESÍA EMIRO MARÍN CARVAJAL



La población desplazada requiere con urgencia acceso a la vivienda y a la generación de ingresos.

por sus abusadores, dejando sin efectividad el factor protector del ambiente escolar.

### **Las tierras: eje estructural de la solución para los desplazados**

Cada vez que converso sobre las soluciones, siempre surge el tema de las tierras como eje estructural para superar una de las causas del conflicto y, en particular, para pensar en alternativas de paz y de desarrollo del país.

Para Acnur, hablar de tierras significa hablar de protección jurídica, de restitución, pero también de tierras para las reubicaciones y para quienes quieran integrarse localmente, y no solo para los retornos de la población desplazada. Significa reconocer uno de los principales daños causados por el desplazamiento forzado, en particular por la magnitud del abandono y el despojo y por la pérdida en la productividad rural. En el caso de las poblaciones indígena y afrocolombiana, significa reconocer la pérdida de la relación con “su ombligo”, con la madre, con su cultura.

Para avanzar hacia una política integral de tierras y prevenir que el despojo siga ocurriendo, se tienen que fortalecer los mecanismos de protección jurídica de las tierras usurpadas o abandonadas.

Acnur ha apoyado decididamente la protección de las tierras, en la idea de que, mientras se avanza en su registro adecuado, las medidas de protección facilitan tener una identificación primaria de las víctimas que abandonaron sus tierras. Este es el insumo fundamental de cualquier esquema de restitución para un escenario posconflicto, además de favorecer la prevención del desplazamiento.

Ya hay avances en la formulación de posibles programas de restitución. A pesar de que los cambios legislativos e institucionales propuestos tomarán tiempo, es positiva la decisión del Estado colombiano de ir generando condiciones para la restitución. Sin embargo, las personas desplazadas deberán tener derecho a la restitución de sus tierras, independientemente de su intención de retornar.

### **Los retos inmediatos**

Dada la reformulación de algunas de las políticas públicas, tendrá que avanzarse decididamente en su aplicación. Como lo ha señalado la Corte Constitucional, los tres principales campos en los que hay mayor rezago son tierras, vivienda y generación de ingresos. Todas estas políticas deberían reconocer las necesidades particulares de

mujeres, niñas, niños y jóvenes, las personas discapacitadas, los grupos étnicos y los adultos mayores, sin olvidar que son el mayor grupo de víctimas del conflicto colombiano y que, como tal, también tienen derecho a la reparación.

Formular una política integral pensada en las soluciones. Sin lugar a dudas, el retorno es lo más deseable para las poblaciones desplazadas, en cualquier contexto. Sin embargo, ese retorno tiene que estar supeditado al cumplimiento de condiciones de seguridad, dignidad y voluntariedad. En el caso colombiano, es muy bajo el porcentaje de población que, según las encuestas, ha manifestado su intención de retornar. Por lo mismo, deberían favorecerse mecanismos para la reubicación o la integración local. Este es el principal reto, especialmente para las grandes ciudades. Con seguridad, las y los jóvenes de ámbitos urbanos –uno de los sectores de la población desplazada más desprotegido y quienes mayormente manifiestan su intención de no retornar– se verían altamente beneficiados de una política que les permita ver su futuro con esperanza.

Para garantizar efectividad en las soluciones, pero también para evitar que sigan ocurriendo los desplazamientos, deberá continuar siendo una prioridad el enfoque de prevención en la política de atención a la población desplazada.

Cualquier avance que se dé tendrá que favorecer la protección de la vida de los desplazados, en particular de sus líderes, evitar que se presenten prácticas discriminatorias en su contra y reconocer y facilitar el trabajo de las organizaciones que los apoyan y defienden sus derechos.

El 8% de la población colombiana debe tener la oportunidad de reconstruir su proyecto de vida, volverse ciudadanos de pleno derecho y dejar de ser desplazada. Ese será el principal reto del próximo Gobierno. Si se falla en ese esfuerzo, es muy probable que los jóvenes desplazados de comunas en Medellín o Soacha, por ejemplo, tengan pocas posibilidades de resistir las fuertes presiones que ejercen sobre ellos los actores armados ilegales de diferente índole. Como nos dijo un joven, “ya no queremos que Soacha sea visto como un lugar de desplazados, queremos un futuro como ciudadanos colombianos”. ■

# El problema de la tierra y la política pública

Por Absalón Machado C.

Investigador principal del Informe Nacional de Desarrollo Humano

Colombia registra un atraso serio en materia de ordenamiento, control y regulación de la propiedad de la tierra y el territorio. La problemática de tierras, que es histórica y siempre presente en los debates sobre el sector rural, ha girado en torno a la disputa por la apropiación de la tierra entre campesinos y grandes propietarios, y la lucha de los indígenas por la recuperación de tierras ancestrales.

A esto se agrega la apropiación de la tierra por medios violentos por parte de actores armados ilegales, las compras de narcotraficantes y, recientemente, a estas disputas se han sumado grupos de empresarios e inversionistas (nacionales e internacionales) que ven en la tierra un recurso estratégico para la acumulación, junto con el agua y otros recursos naturales.

La tierra es fuente de conflictos sociales y políticos. Es un recurso vital para las familias

campesinas, ya que de él dependen su modo de vida y su pertenencia a una comunidad, pero se presentan conflictos por el uso del suelo. Algunos agentes la consideran como un bien objeto de especulación en lugar de un bien de inversión y es un instrumento del control del territorio y de la población usado por grupos ilegales y élites aliadas con ellos. Y, además, la tierra adquiere importancia política por cuanto parte del poder político se fundamenta en su control (como lo demuestran algunos casos de la parapolítica), poder derivado de la violencia y el desconocimiento de los derechos humanos.

La tierra, más que un elemento material de la estructura agraria, es fuente originaria de un conjunto de relaciones complejas entre actores y con el Estado. Relaciones económicas, sociales, políticas e institucionales, en las que se configuran pujas de poder y conflictos entre los actores que buscan apropiársela.

## Los problemas más evidentes

Los problemas más notorios sobre tierras en Colombia giran alrededor de: a) la concentración de la propiedad (Gini de 0,85) y la proliferación del minifundio sin una clase media rural que establezca un equilibrio en la estructura en términos de democracia y equidad, lo que explica en parte la pobreza de casi el 65% de la población rural y la miseria de la tercera parte de ella; b) los factores especulativos que distorsionan los precios de ese factor, junto con la compra que hacen los narcotraficantes; c) la ausencia de un mercado de tierras transparente y competitivo; d) el amplio porcentaje de poseedores y tenedores de tierras que no tienen títulos de propiedad y, por tanto, no acceden a crédito y apoyos del Estado y tampoco participan en el mercado formal de tierras. Es decir, hay una gran precariedad de los derechos de propiedad. También existen los problemas del despojo y del abandono de tierras y la



gran dificultad administrativa, jurídica e institucional para que los desplazados puedan recuperar las tierras expropiadas durante el conflicto (estimadas en 5,5 millones de hectáreas en los últimos 12 años).

El país no tiene un sistema adecuado de administración de sus tierras. Las actualizaciones catastrales viven atrasadas y dependen de la voluntad de los alcaldes y concejos municipales –dominados por los propietarios– y de los escasos recursos disponibles de los erarios municipales. El pago del impuesto predial que efectúan medianos y grandes propietarios es, en general, margi-

mercado de tierras presenta serias dificultades para los campesinos sin tierras o con poca tierra. El subsidio para compra de tierras, ofrecido a través de convocatorias, registra dificultades para los más pobres, que no cuentan con recursos ni experticia para elaborar proyectos y competir por esos recursos. El mercado de tierras no resuelve los problemas estructurales de acceso a ella ni corrige sus mismas fallas, y menos la inequidad que genera en la distribución de la tierra. Colombia no tiene una política de tierras que oriente el buen uso de ese recurso, facilite el acceso de quienes la necesitan,

la acción de lo público en lo rural y por una decisión política de buscar definitivamente la solución de la problemática de tierras para disminuir apreciablemente el conflicto rural y poner a ese sector en una senda de crecimiento y desarrollo sostenible que conlleve a una estabilización de la sociedad rural. Se trata de conformar un sistema de administración de la tierra y de los derechos de propiedad con garantías y mecanismos de procesamiento civilizado de los conflictos, que opere con criterios de justicia y equidad. Algunos elementos de esa política podrían ser:

- a. Rediscutir y reorganizar la institucionalidad existente para la administración de la problemática de tierras, en el contexto de una renovada institucionalidad para lo rural, en la que prime el interés por lo público. Esto incluye dotar la política con recursos financieros, técnicos, de información, conocimiento y normas, buscando la descentralización y participación de los involucrados en las decisiones.
- b. Modernizar y actualizar el catastro rural conformando un sistema centralizado –con acuerdos regionales– que permita un manejo moderno de la información con criterios nacionales y facilite la planeación, el diseño de políticas y el fácil acceso a la información.
- c. Resolver el problema de la informalidad de la propiedad rural mediante grupos técnicos especializados, y establecer una comisión interinstitucional para que revise y actualice la Ley 2ª de 1959 sobre reservas forestales e incluya la recuperación efectiva de la figura de las reservas campesinas.
- d. Revisar, actualizar y hacer efectivas las normas sobre extinción de dominio sobre predios inexplorados y los obtenidos por medios ilegales, y proceder al reparto de dichas tierras a desplazados y campesinos sin tierras.
- e. Democratizar el acceso a la propiedad rural, el crédito, la tecnología y el agua, y fortalecer el programa de protección de tierras que administra Acción Social, rediscutiendo su ubicación institucional.
- f. Establecer un régimen tributario sobre la propiedad rural que elimine las motivaciones para especular con las tierras.
- g. Establecer una política de largo alcance sobre la recuperación de los suelos. ▀



Para los campesinos, la titulación de la tierra es una de las necesidades que requieren pronta solución.

nal. La relación entre el catastro y el registro presenta serias dificultades y no hay un sistema de información sobre el mercado de tierras ni sobre la situación de la propiedad que permita establecer quiénes son los dueños de las tierras y cómo las están utilizando. Asimismo, es muy precaria la institucionalidad encargada de manejar las políticas sobre tierras: tiene poca capacidad técnica, carece de confianza entre los pobladores rurales y registra grandes debilidades en las regiones. Además, los costos de transacción para formalizar la propiedad son altos para los pobladores rurales.

El país fracasó en los intentos de llevar a cabo una reforma agraria redistributiva, y la vía para acceder a la propiedad por el

defienda seriamente los derechos de propiedad, ponga límites al uso del suelo en la frontera agrícola, haga de la tierra un bien de inversión en lugar de especulación y despojo y promueva la recuperación de los suelos deteriorados por su mal uso.

### **En la vía de las sugerencias al nuevo Gobierno**

La nueva administración gubernamental de Colombia requiere hacer una seria reflexión sobre el significado que tienen el sector rural y el desarrollo humano para el desarrollo del país y contar con una política integral de tierras que vaya más allá de la restitución a los desplazados y el acceso a través del mercado. Ello pasa por fortalecer

# Los retos para construir la paz

Por Alessandro Preti

Coordinador Área de Paz, Desarrollo y Reconciliación, del PNUD

**E**l tema de la paz ha estado ausente de la campaña electoral, pero no podemos olvidar que la violencia directa y estructural que enfrenta el país es el obstáculo principal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y mejorar los índices de desarrollo humano.

El país necesita una estrategia de desarrollo humano como método de transformación no solo del conflicto armado sino de la conflictividad social, económica y cultural. Una transformación de los conflictos que supera la violencia directa, estructural y cultural crea condiciones para una paz sostenible y, también, para una solución de los conflictos basada en el diálogo.

La paz debe perseguirse incluso cuando no existen procesos formales de diálogo. En este caso hablamos de construcción de paz más que de negociación para la paz. Estos dos procesos no son alternativos sino que pueden ser complementarios.

## Construir la paz desde las regiones

Colombia es uno de los países con el mayor número de iniciativas de construcción de paz y la mayoría de estas iniciativas surgen de las regiones donde la violencia es más aguda.

Centenares de organizaciones y redes locales son expresiones comunitarias, municipales y regionales que trabajan por transformar las situaciones de conflicto. Esta importante movilización es un cimiento fundamental para construir la paz desde las regiones, que “significa construir la paz desde abajo, desde adentro y con la gente; evidenciar la capacidad de conversar que tiene un territorio y

sus comunidades”, afirma la Fundación Red Desarrollo y Paz de los Montes de María.

De esa manera, se crean capacidades para la paz que hacen posible la resolución no solo de los efectos de la violencia directa ejercida por los grupos armados, sino también de los conflictos que se presentan entre sectores productivos, grupos étnicos, culturales o sociales como consecuencia de dinámicas de exclusión social y política y de la construcción de grandes proyectos agroindustriales y de infraestructura, entre otros.

Transformar estos conflictos demanda trabajar, al menos, en dos aspectos: una mayor apertura a la participación ciudadana en lo local y el encuentro permanente entre la nación y los territorios, así como entre el Estado y la sociedad civil.

## Mayor apertura a la participación en lo local

La participación de 400 mujeres de Nariño en el proceso de construcción de la política pública de género es un ejemplo de lo que se puede hacer desde el ámbito local. Experiencias como estas demuestran que es posible generar espacios de concertación de las políticas públicas locales con miras a la creación de un Estado democrático de Derecho.

Por esto, es preciso fortalecer tanto los espacios institucionales de participación ciudadana como las organizaciones de la sociedad civil dispuestas a tomar parte en ellos. Las organizaciones de los sectores sociales populares fueron blanco principal de la violencia, mientras en numerosos territorios los actores armados

Las iniciativas de la gente para expresarse en torno a la convivencia son una base fundamental para la construcción de la paz.



lograron insertarse en las instituciones del Estado debilitando la gobernabilidad.

Hoy en día se han comenzado a posicionar nuevamente espacios de participación ciudadana como los consejos territoriales de planeación, los consejos municipales de paz y de derechos humanos y las mesas departamentales de población desplazada.

Desde la sociedad civil se han afirmado espacios como los programas de desarrollo y paz, las mesas humanitarias y las

## Encuentro de la nación, las regiones y la sociedad civil

El trabajo para la construcción de paz también plantea una efectiva articulación entre la sociedad civil, los territorios y el Estado, de manera que la diversidad local sea tenida en cuenta en las políticas públicas locales y nacionales.

Esta sinergia se refleja en la vinculación de las organizaciones y las redes locales a las redes sectoriales nacionales y en general a las iniciativas nacionales de paz.

También se evidencia en los importantes escenarios de interlocución nacional entre la sociedad civil, el Estado y la comunidad internacional, como el denominado Proceso Londres-Cartagena-Bogotá. Este espacio de concertación tripartita ha hecho posible el intercambio de posiciones frente a tres temas de interés común: los derechos humanos, la estrategia nacional de cooperación internacional y las políticas públicas de paz. También ha promovido, con una amplia consulta en las regiones, la concertación del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y el Proceso Nacional de Garantías, considerados una prioridad para el país.

Actualmente hay un fuerte clamor de la sociedad civil para que se potencien otros escenarios que son centrales para la construcción de paz desde las regiones, como el proceso de elaboración del plan nacional de desarrollo y la participación en el Consejo Nacional de Paz, que requieren de una dinámica activa y de una amplia participación de la sociedad civil y las regiones.



Las movilizaciones de la población en las regiones de Colombia muestran la vocación por la paz.

asambleas constituyentes, tres escenarios que se han convertido en bastión para el fortalecimiento de las organizaciones y redes sociales de indígenas, afrocolombianos, jóvenes, mujeres y campesinos, entre otros.

Uno de los temas definidos como prioritarios por las iniciativas territoriales de paz es la atención a las víctimas, la garantía de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación y, de manera especial, la restitución de tierras a las familias despojadas de sus bienes.

Otro tema prioritario en las regiones es la concertación de un modelo de desarrollo que garantice a todos los sectores de la población el ejercicio de sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. “Necesitamos un modelo de desarrollo que sea equitativo e incluyente, que haga posible también el desarrollo de los campesinos y promueva un uso efectivo y equitativo de la tierra”, afirma la ANUC en Sincelejo.

En este proceso de construcción de paz, que comienza por la concertación de las políticas públicas locales entre los diferentes actores de la sociedad, se presentan importantes desafíos, entre los cuales es importante destacar una mayor apertura de las entidades del Estado a la participación ciudadana, la recuperación de la confianza de la sociedad civil en las instituciones y el empoderamiento de poblaciones excluidas como la de mujeres, la indígena, la afrocolombiana, la de jóvenes, la campesina, la de defensores de derechos humanos y la de víctimas del conflicto, entre otras.

## Políticas públicas de paz

Una de las claves que debería tener en cuenta el nuevo Gobierno es que se tomen en cuenta en los espacios de definición de políticas públicas algunos temas prioritarios para el país en su camino hacia la construcción de la paz:

- Una política pública de paz
- Una política pública de tierra y de desarrollo humano rural
- Una política integral de pleno reconocimiento de los derechos de las víctimas
- Una política integral de reconocimiento de los derechos humanos
- Una política de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes.

Es importante que estas políticas sean fruto de un proceso de diálogo con todos los sectores sociales, con énfasis en la participación de las regiones y de las poblaciones más excluidas.

Una política auténtica de construcción de paz nace de la participación de las víctimas y la de las regiones. Como nos recuerda la Asociación de Mujeres del Oriente Antioqueño (AMOR), “La verdad y la paz comienzan con las voces, los relatos, los duelos, la esperanza y la resistencia de quienes han sufrido la tragedia de la guerra”. ▀

# Por la inclusión de indígenas, afros y jóvenes

**E**stán presentes en todo el territorio y son un símbolo del país. Sin embargo, los pueblos indígenas y afrocolombianos, los jóvenes y las mujeres aún son víctimas de la discriminación social y racial. Y como dice el Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial en su informe de 2009 sobre Colombia, “la discriminación está íntimamente ligada a la pobreza, a la exclusión y a la violencia”. Por esto, trabajar por la paz es mejorar las condiciones de estas poblaciones y asegurar su inclusión social, política y económica en busca de lograr la equidad. ¿Cuáles son las apuestas que el nuevo Gobierno debe hacer frente a las particularidades de cada una de estas poblaciones?

## Protección, territorio y diálogo con los pueblos indígenas

En 2009, los homicidios contra indígenas aumentaron en el 49% con relación al año anterior, según cifras del Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Fueron víctima de masacres, amenazas, desplazamientos y confinamiento por parte de diferentes actores armados. Por situaciones como estas, la Corte Constitucional, en su auto 004 de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 sobre el desplazamiento forzado, declaró que los pueblos indígenas de Colombia “están en peligro de ser exterminados cultural o físicamente por el conflicto armado interno”, e identifica como indebidos “la ocupación de lugares sagrados por los grupos armados ilegales y por unidades de la Fuerza Pública, la instalación de bases militares en territorios indígenas sin consulta previa y la instalación de minas antipersonal en sus territorios”. Estos hechos llevaron a la Corte a ordenarle al Estado

elaborar planes de salvaguarda étnica para 34 pueblos indígenas en peligro de extinción.

Los pueblos indígenas, a través de la Autoridad de Gobierno Indígena, ONIC, han expresado la esperanza de que el nuevo Gobierno desarrolle procesos reales de concertación que implementen los acuerdos que el Gobierno y los indígenas han firmado desde 1988; que solucione los problemas de los pueblos indígenas y, además, que haga posible el entendimiento con toda la sociedad colombiana.

Según la ONIC, algunos de los problemas más urgentes a atender se refieren a la constitución, ampliación y saneamiento de resguardos y al riesgo de extinción en que se encuentran 34 pueblos indígenas. “Hay intereses creados sobre nuestros territorios por empresas privadas y algunas entidades del Estado que desconocen la autoridad de los cabildos”, asegura el Consejo Regional Indígena del Cauca, que reitera la urgencia de un debate sobre cómo debe ser el desarrollo en el país, que no comprometa los derechos territoriales y los derechos humanos de los pueblos. La garantía de sus derechos territoriales se concreta en la debida implementación de la consulta previa, que busca garantizar el derecho de los pueblos étnicos a la plena participación en las decisiones que los afectan. Medidas como estas trazan un camino para establecer condiciones sostenibles de paz para los pueblos indígenas.

## Consulta previa, titulación y no discriminación de los pueblos negros

Las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras representan el 10,4% de la población colombiana (Censo 2005). Sin embargo, son uno de los sectores más afectados por la exclusión social, la pobreza y las consecuencias de la violencia generada por los actores armados ilegales, especialmente el desplazamiento forzado, las amenazas, los homicidios y el despojo de sus tierras.

La Constitución de 1991, la Ley 70 de 1993 y sus decretos reglamentarios significaron un avance en el reconocimiento de los derechos de estos pueblos y en la protección de su identidad e integridad cultural y social. Se consagró, además, la propiedad colectiva de las comunidades negras, lo que llevó a la definición de instrumentos para garantizar los usos sobre la tierra y la protección de los recursos naturales y el desarrollo de iniciativas de explotación y administración de sus territorios y de sus recursos bajo los alcances del Convenio 169 de la OIT, acerca de la obligatoriedad de la consulta previa, voluntaria e informada.

A pesar de estos avances, aún la población afrocolombiana no logra el pleno goce de estas conquistas jurídicas. Este conjunto de garantías y normas –así como la protección legal de la integridad etnocultural que obliga a desarrollar procesos educativos adaptados a sus necesidades– no se ven reflejadas en la realidad que vive el pueblo afro.





© CORTESÍA ANA LUCÍA DUCUARA / ACNUR

Esta población enfrenta una exclusión que puede ser calificada de estructural y que la condena a condiciones de pobreza y marginalidad que significan una mayor vulnerabilidad frente a los efectos de la violencia y de la situación socioeconómica.

En sus territorios colectivos enfrentan amenazas, desplazamiento forzado y despojo de sus tierras ante la violencia, la presencia de cultivos ilícitos y actividades del narcotráfico y el desarrollo de proyectos mineros y agroindustriales que desconocen el carácter inembargable, imprescriptible e inalienable de esta propiedad colectiva. Algunas de estas iniciativas, denunciadas por las comunidades como megaproyectos, han favorecido negociaciones de terrenos ancestrales que no han sido reconocidos aún como colectivos, impidiéndoles a las comunidades el disfrute pleno de sus derechos.

A pesar de los esfuerzos del Gobierno, en diversas regiones del país, en especial en el Pacífico, la población afrocolombiana continúa siendo víctima de violaciones a sus derechos humanos y de infracciones al DIH por los grupos armados ilegales, las estructuras emergentes surgidas de los grupos paramilitares y los narcotraficantes.

Organizaciones y líderes afrocolombianos persisten en sus denuncias por los homicidios en persona protegida, las amenazas, las estigmatizaciones, el desplazamiento forzado y el despojo de sus territorios. Ante esta situación, la Corte Constitucional emitió el auto 005 –en el marco de la sentencia T-025– que contempla la protección de los derechos fundamentales de la población afrodescendiente víctima del desplazamiento forzado.

Desde 2008, se han creado en el país instancias para atender las problemáticas del pueblo afrocolombiano. Una de ellas es la Comisión consultiva de alto nivel de comunidades negras, con funciones de promover el diálogo y la concertación entre las comunidades y el Gobierno nacional. Y otra es la Comisión intersectorial para el avan-

## **LAS COMUNIDADES NEGRAS, AFROCOLOMBIANAS, RAIZALES Y PALENQUERAS SON UNOS DE LOS SECTORES MÁS AFECTADOS POR LA EXCLUSIÓN SOCIAL Y LA VIOLENCIA.**

posibilidades de estudio para jóvenes entre los 15 y los 26 años. Estas han sido dos causas centrales del reclutamiento y uso de menores por parte de actores armados. Durante 2008 se presentó un alto reclutamiento de jóvenes en al menos 13 departamentos del país, según el informe de 2009 del Secretario General de la ONU. Asimismo, el Comité de la ONU sobre los Derechos del Niño ha expresado su preocupación por la utilización de niños por las Fuerzas Militares de Colombia para actividades de inteligencia:

“El Ministerio de Defensa ha publicado tres directivas por las que se prohíbe esta práctica a todos los miembros de las Fuerzas Militares, pese a lo cual siguen registrándose incidentes”. También le

preocupan al Comité “los interrogatorios a que somete el Ejército a los niños capturados en los grupos armados ilegales o liberados por estos, y los retrasos en su entrega a los civiles”.

Finalmente, es preciso atender la situación de los jóvenes que son víctimas de otras formas de violencia. Entre 1999 y 2006 “solo en los departamentos de Antioquia, Norte de Santander, Sucre y Valle del Cauca unos 528 menores de edad fueron víctimas de minas antipersonal y munición sin explotar”, según el documento Nos pintaron pajaritos, publicado por el Instituto Popular de Capacitación de Medellín, en 2009.

También son víctimas de violencia sexual, la cual se presenta entre quienes habitan en entornos en los que hay un actor armado y entre quienes pertenecen a los grupos armados ilegales, indica el documento. Los jóvenes también han sido víctimas de “falsos positivos” o ejecuciones extrajudiciales cometidos por algunos agentes de la fuerza pública. Las investigaciones han demostrado que luego de desaparecerlos son presentados bajo la denominación de “dados de baja en combate”. Por estas y otras razones, atender y proteger a esta población es un paso necesario en el trabajo por la paz. ▶

ce de la población afrocolombiana, palenquera y raizal, orientada a ofrecer recomendaciones de política pública que permitan eliminar la exclusión y la discriminación.

Hoy, el reto para el Estado colombiano es darle cumplimiento al mandato constitucional y legal y a lo previsto en el auto 005 de la Corte Constitucional para garantizar el goce pleno de los derechos económicos, sociales y culturales de los pueblos afrocolombianos.

### **Educación, trabajo y prevención de reclutamiento de jóvenes**

Los problemas de desempleo e improductividad de las y los jóvenes los ha dejado en especial vulnerabilidad de ser reclutados de manera forzada y ser utilizados por actores armados y por otras formas de violencia.

En 2009, 4 de cada 10 nuevos desempleados eran jóvenes, según el DANE, y continuaban siendo escasas las

# ¿La paz y el desarrollo en Colombia dependen de las mujeres?

Por el Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer, UNIFEM, parte de ONU mujeres

¿Qué tanto podrá avanzar el país en los próximos cuatro años? Esta es una pregunta directamente relacionada con otra: ¿cuánto podrá hacer Colombia en este nuevo periodo político respecto a sus mujeres?

Las mujeres son mayoría en este país en muchos aspectos: son, según estadísticas oficiales, más de la mitad de su población -51.3%- y el 52% de la ciudadanía que acude efectivamente a las urnas. Son, también, las principales víctimas de la violencia de pareja -89%- y de la violencia sexual -el 84%-, de acuerdo con Medicina Legal.

Las mujeres “adquirieron presencia paritaria en la secundaria y la educación superior y, en algunos casos, en niveles superiores a los varones”<sup>1</sup>, sin embargo –a pesar de estar tan preparadas como ellos– “la tasa de desempleo es mayor en las mujeres (55%) que en los hombres (45%); y se destaca que en el sector servicios es donde se ubica mayoritariamente la oferta de trabajo femenina, de allí sus altas tasas de desempleo que alcanzan hasta el 50%”<sup>2</sup>.

Son, junto a niñas, niños y adolescentes, el 67% de los desplazados de este país, según datos de Acción Social; son las principales víctimas, protagonistas en los procesos de verdad, justicia y reparación y centrales en el trabajo por la paz del movimiento social colombiano.

En Colombia las mujeres son significativas e infortunadamente lo son en términos negativos para ellas. Según *The Global Gender Gap Report*, reporte que cada año publica el Foro Económico Mundial, la inequidad de género en Colombia es cada vez más alta. Entre 130 países, Colombia pasó de ocupar el puesto 24, en el 2007, al 50, en 2008, y el 56, en el 2009.

De acuerdo con estas consideraciones es imposible pretender que Colombia avance hacia el desarrollo, la igualdad y la paz sin políticas públicas, planes y programas que incluyan la perspectiva de género como un asunto estructural. Revertir la inequidad existente y, especialmente, la que se da por cuestiones de género requiere de una institucionalidad sólida y respetada e impone una reformulación de las políticas públicas en procura de lograr que sean más eficientes y sensibles a los requerimientos de toda la sociedad en su conjunto y, muy en particular, a los de las mujeres.

El nuevo Gobierno y Congreso de la República tienen muchos instrumentos para avanzar al respecto. Dos de ellos, contundentes y pertinentes, son la inclusión y repre-

sentación política de las mujeres y la participación, prevención, protección y promoción de las mujeres en las iniciativas de paz y seguridad.

El primer reto se centra en garantizar que las mujeres pasen de ser protagonistas de la inequidad a ser protagonistas del desarrollo y la paz. Para ello, el paso fundamental es la inclusión y representación de las mujeres en los espacios de poder de Colombia.

A pesar de ser mayoría en tantos aspectos de la vida nacional, actualmente las mujeres son tan solo el 14% de las concejales, el 17% de las diputadas, el 9% de las alcaldesas y pasaron de ser el





Las mujeres son el sustento, no solo económico, de los hogares colombianos.

12% a casi el 17% del las integrantes en el Congreso. Sin embargo, Colombia es el país de América Latina con menor presencia de mujeres en el parlamento y uno de los peores del mundo –puesto 110 entre 134-, según “Inter-Parliamentary Union”.

¿Las mujeres serán en el nuevo gabinete nacional algo más del 30% que exige la ley 581 de 2000?, ¿Existirá una institucionalidad Estatal de máximo nivel técnico y presupuestal para atender toda esta agenda?, ¿Dejará de creerse que los asuntos de las mujeres son temas menores, responsabilidad exclusiva de las mujeres y se considerarán como asuntos estructurales de Estado y que requieren prioridad? ¿La nueva bancada de mujeres del Congreso se organizará de manera más sistemática y encontrará eco en sus colegas de recinto y en la opinión pública? ¿Los partido promoverán e incluirán más mujeres en las listas de las elecciones locales del año 2011?

Acerca del segundo reto es deseable que en este nuevo periodo político y a propósito de los 10 años de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (*Ver Participación, prevención, promoción y protección de las mujeres en las iniciativas de paz y seguridad*), se adelanten procesos de diálogo político, técnico y social sobre la situación y la participación de las mujeres en los asuntos de la paz y la seguridad, considerando su participación en procesos de toma de decisiones –con énfasis en las iniciativas de paz- y los desafíos que aún hay en cuanto a protección de las mujeres y la justicia de género.

Son ya casi 40 los países del mundo que han adelantado o están construyendo planes nacionales de implementación de la Resolución 1325 a través de la incorporación de la perspectiva de género en informes y el establecimiento de metas concertadas que garanticen emprender acciones en el rumbo correcto.

Enfrentar la discriminación y la violencia contra las mujeres, garantizar sus derechos, entre ellos los de la verdad, la justicia y la reparación; brindar espacios para su participación efectiva; protegerlas y promover la igualdad de género son algunos de los desafíos del nuevo Gobierno. Superarlos sería una contribución fundamental para construir la paz.

La lista de retos es extensa. La clave inicial para responder bien a ellos está en promover y garantizar qué las mujeres participen cómo protagonistas. ▶

## PARTICIPACIÓN, PREVENCIÓN, PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LAS MUJERES EN LAS INICIATIVAS DE PAZ Y SEGURIDAD

La Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre mujeres, paz y seguridad, a punto de cumplir 10 años de expedida, es uno de los mandatos internacionales más importantes sobre la participación plena y equitativa de las mujeres en las iniciativas de paz y seguridad y la incorporación de asuntos de género en contextos de conflicto, construcción de paz y procesos de reconstrucción.

En esta resolución se habla de los desafíos que debe enfrentar un Gobierno para garantizar los plenos derechos de las mujeres y que se refieren a cuatro ‘P’: participación, prevención, promoción y protección.

El Estado colombiano ha aprobado y adoptado la Resolución 1325 y otros instrumentos internacionales sobre los derechos de las mujeres. Por su parte, la Corte Constitucional, en su auto 092 de seguimiento

a la sentencia T-025, ha señalado que la violencia de género (tanto doméstica como en el marco del conflicto armado) es consecuencia de las desigualdades en la sociedad, que mantienen a la mujer en situación de desventaja.

A la fecha casi 40 países en el mundo que han adoptado o están construyendo planes nacionales de implementación de la Resolución 1325.

1 Domínguez Blanco, María Elvia. Equidad de género en la educación: ¿Qué hemos logrado las mujeres colombianas?. Universidad Nacional de Colombia. Ces (Centro de Estudios Sociales). Bogotá, Colombia. 2007. Página 1.

2 Red de Educación Popular entre mujeres de América Latina y el Caribe / Iniciativa Feminista de Cartagena. O.P. Cit. Página 55.

# Profundizar la democracia: un proyecto inacabado

Por José Ricardo Puyana V.

Coordinador del Área de Gobernabilidad Democrática, del PNUD

La longevidad de la democracia colombiana ha sido utilizada para sostener que este es un régimen político estable. Sin embargo, la ausencia de interrupciones formales de las elecciones no puede ser el único argumento para señalar que el régimen está blindado contra toda inestabilidad. De hecho, la función de la democracia en un Estado va más allá de la selección competitiva y libre de sus gobernantes, y hablar hoy del tema no es lo mismo que hacerlo hace dos décadas. En los últimos tiempos, el debate internacional ha pasado de la “transición” y la posterior “consolidación” hacia un interés por mejorar y profundizar la *calidad de las democracias*. Esta preocupación debe ser central en Colombia.

## Retos y problemáticas de la democracia

Uno de los grandes retos de la democracia colombiana es superar la debilidad de los vínculos entre la ciudadanía y las instituciones. La baja confianza en organizaciones

como el Congreso o los partidos políticos, entre otras, mina la credibilidad de los ciudadanos en los mecanismos ofrecidos por la democracia y dificulta profundizar los lazos con el Estado. Esta es una situación compartida con otros países, pero que en Colombia se ha agravado con los comprobados vínculos entre ilegalidad y política.

Las elecciones, aunque siguen siendo mayoritariamente libres, todavía no logran blindarse de la influencia de fuerzas ilegales que logran alterar los resultados. Estos actores se han infiltrado en instituciones representativas a través de mecanismos poco transparentes de selección de candidatos y de autoridades de los partidos, así como debido a la ausencia de controles efectivos de parte de la organización electoral. El poder judicial ha demostrado sus capacidades para investigar y judicializar estos casos; sin embargo, es todavía vulnerable. La llegada de intereses ilegales a estas instituciones ha quebrantado el principio de representatividad que subyace al régimen democrático.

Superar los desequilibrios en la división de los poderes del Estado es otro de

los desafíos ante los problemas que se han evidenciado en la interacción del ejecutivo con las demás ramas del poder y con el nivel territorial. En particular, es necesario que se repense el proceso de descentralización con un énfasis no solo en términos de gobernabilidad nacional sino también –y sobre todo– local. Es indispensable que se ponga el lente sobre la creación de capacidades en las entidades territoriales y la profundización de sus competencias.

Un mandatario elegido con más del 60% de los votos en la segunda vuelta y un Congreso en el que su coalición constituirá la mayoría absoluta significan un desafío en materia de distribución de poderes y una oportunidad para establecer espacios de deliberación entre las distintas visiones políticas y trabajar hacia el fortalecimiento de la institucionalidad en Colombia para cumplir con sus consignas de campaña.

Tres de sus diez propuestas estratégicas de campaña –institucionalidad democrática, buen gobierno y transparencia– se centraron en estos temas: manifestó su interés de fortalecer el Estado a través, entre otras, de la





Las organizaciones sociales deben continuar participando activamente en las audiencias del Congreso.

recuperación del equilibrio entre los poderes y del fortalecimiento de los partidos; se comprometió con una “administración pública eficiente, eficaz, descentralizada, participativa y responsable, en todos los niveles”; y prometió el imperio de la ética, la legalidad y cero tolerancia hacia la corrupción.

### Tareas pendientes en el fortalecimiento democrático

Aunque las necesidades de la democracia y las propuestas del nuevo Presidente confluyan en lo esencial, el reto reposa ahora en la transformación de esas convergencias en planes de acción concretos. Como insumos para esa discusión, estas son algunas tareas pendientes que no deberían descuidarse durante el próximo cuatrienio:

*La forma de hacer política.* Los más de tres millones de votos que se depositaron por el candidato “verde” pusieron en la agenda el tema de la *transparencia y el cuidado de los recursos públicos*. Esto exige respuestas claras para: primero, fijar políticas públicas que procuren arraigar en el Estado un comportamiento probo y consecuente con las prioridades del país; y, segundo, establecer un compromiso de Gobierno ejemplar para el resto de los servidores públicos, aprovechando, además, la demostrada capacidad de los colombianos de movilizar-se contra la corrupción.

*La reglamentación de la reforma política de 2009.* Esta es una prioridad inaplazable. El cambio constitucional dejó abierto el camino para puntualizar aspectos como la responsabilidad política de los partidos, la

democracia interna, el financiamiento de la política y los procedimientos sancionatorios de los partidos. A pesar de la discusión que se promovió, el ambiente electoral evitó que partidos y Gobierno alcanzaran un acuerdo. El nuevo Gobierno tiene, por lo tanto, la responsabilidad de llenar con rapidez este vacío y promover en el Congreso una discusión abierta sobre la reglamentación en mención, que incluya, entre otros, temas pendientes como la equidad de género en la política.

*Revisar el sistema electoral y hacer los ajustes normativos necesarios.* Las debilidades del sistema se vieron evidenciadas en la jornada electoral de marzo, entre otros factores, con la demora en el conteo y la trasmisión de los resultados, aunque estas

## LA CIUDADANÍA DEBE CONTAR CON LAS CAPACIDADES Y EL ACCESO A INFORMACIÓN SUFICIENTES PARA CONTROLAR LA GESTIÓN DE LAS INSTITUCIONES.

dificultades no se volvieron a presentar en los comicios siguientes. Estos y otros hechos le restan confianza al sistema y ponen en evidencia las necesidades de perfeccionarlo. Las reformas pendientes oscilan entre la adopción de un nuevo código, la reflexión sobre la concurrencia en el calendario electoral y los ajustes administrativos de la organización electoral.

Además de lo anterior, hay acciones pendientes que el nuevo Gobierno nacional debería valorar para un mejor funciona-

miento de las instituciones representativas: el régimen de bancadas, la implementación de *políticas de transparencia* y rendición de cuentas y la labor de *control político* del poder legislativo.

Tras la decisión de la Corte Constitucional sobre la reelección, queda en el tintero el *reequilibrio del esquema de frenos y contrapesos* establecido en la Constitución. La posibilidad de que en Colombia gobierne un mismo presidente durante ocho años ha creado desafíos a la autonomía de algunos organismos de control y hace pertinente una discusión nacional para recuperar ese equilibrio. Esta labor va de la mano con la necesidad, que el nuevo Presidente ya ha anunciado, de que el poder judicial siga mejorando su papel.

El nuevo Presidente ha notificado su interés de profundizar el modelo de descentralización y ha anunciado una reforma al esquema de distribución de las regalías, que impactará las finanzas locales. Esta disyuntiva será uno de los grandes retos del Gobierno que, además, demuestra la necesidad de continuar desarrollando capacidades territoriales – en la administración como en la sociedad civil–, de modo que las instituciones públicas y sociales ofrezcan más y mejores oportunidades. Esto implica un mejor funcionamiento de la administración pública y la apropiación de políticas de transparencia y probidad en la función pública.

Todo lo anterior requiere de una ciudadanía que se involucre en la definición de las políticas públicas y en el seguimiento al desempeño de las instituciones en todos los niveles. Corresponde al nuevo Gobierno

–entre otros actores– seguir abriendo espacios para que los ciudadanos participen más y de forma más calificada en la definición de normas y políticas públicas. Para tal fin, la ciudadanía debe contar con las capacidades y el acceso a información suficientes para controlar la gestión de las instituciones y exigir cuentas a sus mandatarios. El tejido social que existe en Colombia debe ser fortalecido y, aunque no le corresponda enteramente al ejecutivo, serán determinantes su estilo de gobierno y trato con la sociedad civil. ▀

# Los nuevos retos de la seguridad ciudadana

Una de las mayores preocupaciones con relación a la seguridad ciudadana es el incremento de homicidios en ciudades como Medellín, donde se registra “el aumento del número de intimidaciones y amenazas de muerte contra jóvenes y defensores de derechos humanos, entre otros, la expansión de los grupos armados ilegales surgidos del proceso de desmovilización de organizaciones paramilitares y el incremento de la violencia que estos ejercen contra la población”.

Así lo señala el Informe 2009 de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre Colombia, presentado el pasado 4 de marzo de 2010, que también resalta una mejora sustancial de la seguridad en los últimos años y la disminución de la tasa nacional de homicidios.

Esta aparente contradicción pone a las autoridades municipales y regionales ante el reto de reducir los índices de homicidios y de delincuencia, acciones que se tienen que emprender de la mano con autoridades nacionales. El reto es lograr avances en seguridad ciudadana y en inversión social.

El Informe Forensis 2009 - Datos para la vida, del Instituto Nacional de Medicina Legal, registra una cifra preocupante: de los 17.717 homicidios ocurridos en 2009, el 78,18% fue causado por proyectil de arma de fuego, lo que representa 3.031 casos más que en 2008. Las armas pequeñas y ligeras continúan ocasionando el mayor número de muertes violentas ya que tres de cada cuatro homicidios se producen por armas de fuego, según las cifras de Medicina legal. Se estima que 1'300.000 armas legales circulan en el país en manos de particulares, miembros de la fuerza pública y personal de otras entidades, según el Departamento de Control y Comercio de Armas, Municiones y Explosivos (DCCA) del Ministerio de Defensa.

## Más que medidas represivas

Pero la seguridad ciudadana no puede centrarse de manera unilateral en el combate a la violencia armada y la delincuencia.

Es decir, no basta con medidas represivas. Un enfoque integral debe considerar las percepciones, los miedos y los temores de la ciudadanía, usualmente fundamentados en su condición de víctimas de delitos. Además, debe integrar las diferentes perspectivas de los ciudadanos en el diseño, formulación y desarrollo de políticas públicas relacionadas con la seguridad.

El Informe de la Alta Comisionada señala igualmente situaciones derivadas de un conflicto armado complejo, “exacerbado por la violencia organizada, particularmente la relacionada con el tráfico de drogas. Esta situación ha perjudicado el funcionamiento de las instituciones democráticas y el desarrollo socioeconómico del país”. La seguridad ciudadana hace énfasis en la protección



Tras la desmovilización paramilitar han surgido grupos armados que hoy afectan la seguridad ciudadana.

En la lucha contra el delito, tanto el nuevo Gobierno como los gobiernos locales deben prestar especial atención a la creciente actividad y violencia que se presenta contra la ciudadanía por parte de los grupos armados ilegales que han surgido a partir del proceso de desarme y desmovilización de las estructuras paramilitares y de las desmovilizaciones individuales de guerrilleros. Por sus características, estos grupos cuentan con amplio poder económico y, por tanto, con posibilidades de corromper autoridades e instituciones estatales, lo que los sitúa como uno de los nuevos desafíos para garantizarle a la población su seguridad.

de los individuos, de las comunidades y de las instituciones democráticas. Amenazas a la democracia como la corrupción y la infiltración del crimen organizado en las instituciones vulneran la gobernabilidad y afectan el desarrollo.

Como parte del debate, tampoco se puede olvidar que el Informe sobre la Democracia en América Latina, publicado en 2004 por el PNUD con el apoyo de la Unión Europea, señaló una preocupante tendencia en la región: la aceptación ciudadana a perder derechos ante la posibilidad de ganar en seguridad.

El reto que todo Gobierno tiene es avanzar en seguridad humana, en desarrollo y en democracia. ▀

# Reducir la pobreza y la desigualdad debe ser un propósito nacional

Por Fernando Herrera

Coordinador del Área de Pobreza y Desarrollo Sostenible, del PNUD

El Informe de Desarrollo Humano (IDH) de 2009 ubica a Colombia en el puesto número 77 entre 182 países del mundo. Las cifras presentadas por el DANE y el Departamento Nacional de Planeación el año anterior dejan entrever avances en la reducción de la pobreza, pero no se observan progresos frente al problema de la desigualdad. Existe consenso en que las reformas de las décadas pasadas han expandido la cobertura de los sistemas de protección social a los grupos más vulnerables. Sin embargo, también hay coincidencia en que el proceso ha sido desigual y ha creado sistemas fragmentados que han profundizado las brechas entre regiones y entre grupos poblacionales.

De acuerdo con cifras de la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP), en 2009, en Colombia se registra una concentración del ingreso del 0,578. El 45,5% del total de la población del país vive en situación de pobreza; de este porcentaje, el 16,4% se encuentra en pobreza extrema. Los índices de pobreza e indigencia son más altos en el sector rural que en el urbano: 64,3% contra 39,6% y 29,1% contra 12,4%, respectivamente.

Un factor que agrava esta situación es el desplazamiento forzado que ha alcanzado a 3'389.386 personas (marzo 2010), de acuerdo con la información provista por el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) de Acción Social.

En el ámbito regional se evidencian profundas desigualdades. Por ejemplo,

mientras en Bogotá la pobreza alcanzó el 22% y la pobreza extrema el 4,1%, en regiones como Chocó, ocho de cada diez personas son pobres (70,5% en pobreza y 41% en pobreza extrema) (ver mapa).

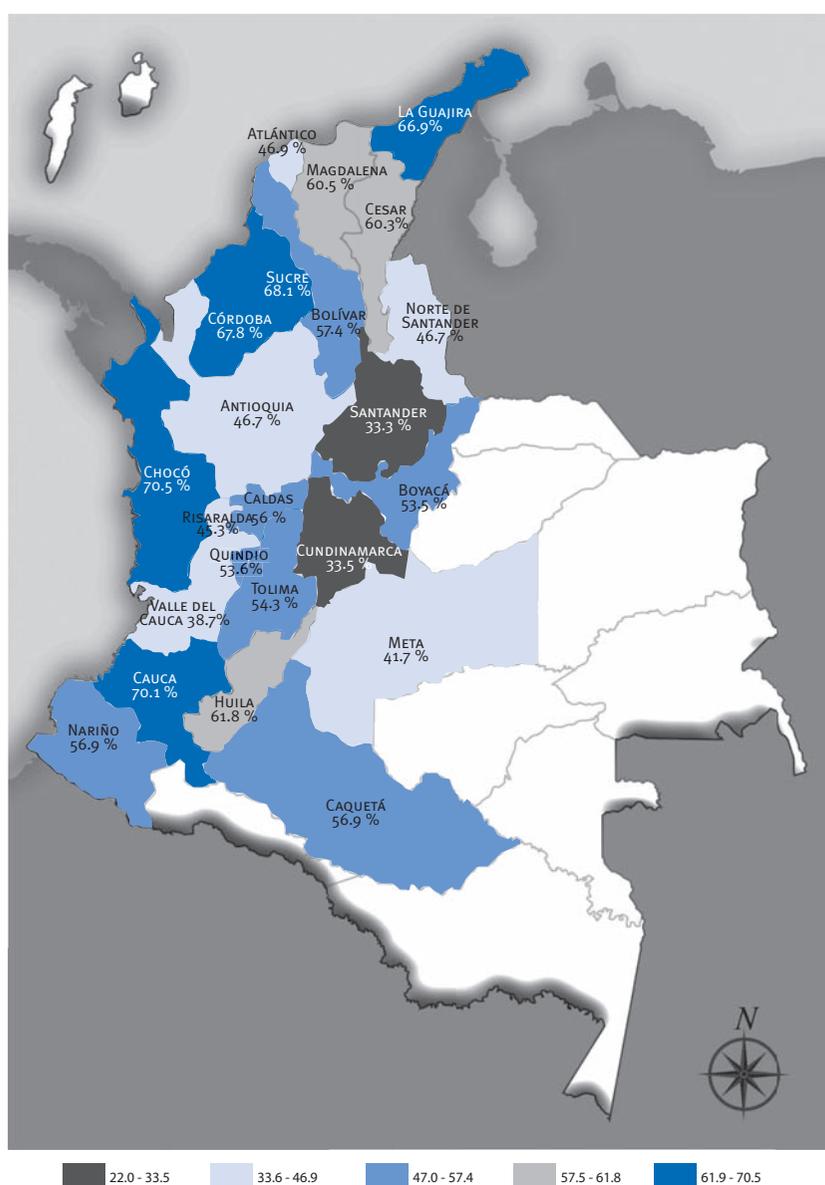
En otras palabras, aunque Colombia ha crecido económicamente de forma importante, incluso durante la crisis, el círculo virtuoso de crecimiento económico y bienestar no se ha reflejado en reducciones sustanciales de la pobreza y de la inequidad. Al parecer, ni el buen desempeño económico de los años anteriores ni los esfuerzos de los gobiernos nacionales y locales han sido suficientes

para que Colombia deje de ser un país marcado por la desigualdad.

En lo relativo al mercado laboral, Colombia es un país que enfrenta importantes retos: superar las altas tasas de informalidad y de desempleo, las debilidades en la protección laboral y el aseguramiento y, en general, la falta de dinamismo para la creación de empleo formal. El sistema de protección social colombiano, basado en contribuciones obligatorias de empleados y empleadores a fondos de seguridad social, incluyendo pensiones y salud, es aún inequitativo y fiscalmente insostenible.

De otra parte, los mecanismos de subsidios focalizados establecidos para mejorar los ingresos y el acceso a salud de aquellos hogares que se han quedado por fuera del sistema contributivo, aunque se les reconoce grandes beneficios, han contribuido a la fragmentación del mercado laboral.

La conjunción de la persistencia en los niveles de pobreza e inequidad con las



Fuente: Cálculos MESEP, 2008 y 2009; GEIH, 2002-2005; Serie de ingresos ECH empalmados para el total Nacional (Datos Año 2009)

dificultades para acceder al mercado laboral se han traducido en un aumento de la desigualdad entre sectores de la sociedad y, además, en altos grados de exclusión social.

La mayor tasa de desempleo se concentra en la población joven, especialmente en las mujeres; los pobres tienen una tasa de desempleo que casi duplica la de los no pobres y la brecha salarial entre hombres y mujeres es del 24%. Cuando se combinan género y etnia, las condiciones empeoran. Por ejemplo, una mujer afrodescendiente percibe un tercio de los ingresos mensuales de una mujer blanca jefe de hogar.

### **Reconocer la diferencia y elevar la productividad, retos para superar la pobreza**

Dos de los retos que enfrenta Colombia para avanzar en la reducción de la pobreza y en la promoción de la equidad son: uno, promover políticas regionales diferenciadas que reconozcan la heterogeneidad regional en los ámbitos productivo, competitivo y laboral, y, dos, generar empleo formal asociado a mayores niveles de productividad. En otras palabras, no es posible erradicar la pobreza sin mayor empleo, sin mayores salarios reales y, por tanto, sin trabajos vinculados a mayores niveles de productividad.

Asimismo, se hace necesario ampliar los esquemas de redes de protección social y desarrollar programas que faciliten el acceso a mejores trabajos. Los programas de subsidios condicionados y de asistencia son necesarios para aquellos hogares en extrema pobreza o situación de desplazamiento que no tienen posibilidad de participar o contribuir a los sistemas de seguridad social. En ese sentido, es clave lograr que los subsidios sean invertidos en educación, salud y nutrición para evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza.

### **EN COLOMBIA, EL CÍRCULO VIRTUOSO DE CRECIMIENTO ECONÓMICO Y BIENESTAR NO SE HA REFLEJADO EN REDUCCIONES SUSTANCIALES DE LA POBREZA Y DE LA INEQUIDAD.**

Paralelamente, es necesario impulsar políticas activas de empleo que les permitan a los trabajadores de menores ingresos y menor nivel de calificación mejorar sus posibilidades de empleo y facilitar su movilidad en el mercado laboral. La combinación de estas medidas puede, sin duda, reducir su vulnerabilidad económica y aliviar las presiones sobre los demás componentes del sistema de protección social.

Los retos planteados para el nuevo Gobierno nacional, más que problemas, se constituyen en oportunidades para cerrar las brechas y, por fin, saldar la deuda social existente entre poblaciones y regiones en Colombia. Es también una oportunidad para reconocer que, actuando desde lo local, se pueden identificar mecanismos disponibles, viables y pertinentes para la superación de la pobreza y la promoción de la equidad en las diferentes geografías de Colombia. ▀

---

Mejorar las condiciones de las personas que trabajan en la economía informal es uno de los desafíos del nuevo Gobierno.



# La prevención, la llave en lucha contra minas

“**P**apá, voy a orinar”, le dijo Mónica Paola Ojeda, de ocho años, a su padre, quien la acompañaba de regreso de su colegio, en la vereda Taracue, municipio de San Pablo, sur de Bolívar. Se enredó en unas raíces y al caer explotó una mina antipersonal. “Mónica perdió la visión en ambos ojos y sufrió la amputación de su mano derecha. Su cuerpecito quedó inundado de esquilas”, cuenta *Vidas minadas, diez años*, de Gervasio Sánchez, que narra la historia de víctimas de Colombia y otros países. Este es uno de los relatos que se repiten en Colombia ante el aumento en el uso y presencia de minas antipersonal y artefactos explosivos.

En 2008, Colombia ocupó el segundo lugar en número de víctimas en el mundo.

Si bien el total de nuevas víctimas disminuyó entre 2007 y 2008, las víctimas civiles pasaron de 24% al 35%, según el Monitor de Minas Terrestres 2009. Entre los 78 municipios afectados entre 2007 y 2010 algunos presentan situaciones alarmantes, como Tame, Arauca, con 132 víctimas en este periodo; Samaniego, Nariño, con 83 víctimas, y San Vicente del Caguán, Caquetá, 79, según el Programa de Acción Integral Contra Minas Antipersonal.

La contaminación por armas “causa muerte, heridas físicas graves, un impacto psicológico considerable y repercusiones socioeconómicas desastrosas a miles de personas, a sus familias y a las comunidades que habitan las zonas rurales”, afirma el Comité Internacional de la Cruz Roja en su Informe 2009.

Estos artefactos explosivos son utilizados por grupos armados ilegales, guerrilla y narcotraficantes para proteger algunas zonas y rutas de importancia estratégica en el

tráfico de drogas y para proteger los cultivos ilícitos. El Gobierno ha realizado esfuerzos continuos para cumplir con sus obligaciones internacionales pactadas en la Convención de Ottawa, en la prevención, atención y desminado humanitario, a través del Programa de Acción Integral y la creación de la política pública para el desarrollo de programas de prevención de accidentes y atención a las víctimas. Entre sus acciones, ha construido una ruta de atención a las víctimas, que requiere mayor difusión entre las comunidades, las víctimas, las instituciones y los funcionarios públicos. También son necesarias campañas de educación en el riesgo con énfasis en las zonas rurales. ONG nacionales e internacionales y el Sistema de Naciones Unidas han promovido, implementado y acompañado programas

de prevención con énfasis en la educación en el riesgo, la atención a las víctimas, la consolidación de los sistemas de información y el fortalecimiento de capacidades institucionales. Sin embargo, aún falta mucho para asegurar la coordinación entre los programas y su integralidad.

La crítica situación que sufren las comunidades que habitan zonas minadas demanda una gran atención del nuevo Gobierno para mejorar la coordinación y respuesta de las entidades responsables del tema, para que se ejecuten planes regionales y para asegurar que se incluya el plan nacional de acción contra minas en el plan nacional de desarrollo que deberá definir el nuevo mandatario.

Será prioritario continuar el trabajo para reducir el riesgo de accidentes, mejorar el acceso de las víctimas a servicios de salud

integrales y apoyarlas para su reintegración social y económica. Asimismo, es necesario seguir consolidando la información oficial sobre la presencia de campos minados y accidentes y su impacto ciudadano.

Aquí está el gran dilema que enfrenta Colombia. La erradicación de las minas en presencia de actores que hacen uso regular de las mismas como arma de guerra y que vuelven a sembrarlas luego de que los territorios han sido limpiados hace que sea difícil un desminado de larga escala y con la participación de civiles, organizaciones sociales y humanitarias.

Según los estándares internacionales, esto sería riesgoso para las comunidades, cuya contribución es indispensable para un desminado exitoso, y para las organizaciones y los civiles involucrados, ya que los actores armados podrían terminar calificando sus acciones como actos de carácter bélico o militar, poniendo en peligro la vida. ▀



© CORTESÍA CHRISTOPH VON TOGGENHUBER/ING/CICR