

Hechos DEL CALLEJÓN

Número 48



Una publicación de:
PNUD, Programa de las Naciones
Unidas para el Desarrollo
Año 5
Julio de 2009
ISSN 1794-9408



Asdi



Con el auspicio de:



Un desarrollo hacia la paz

© FOTO OLEA GONZÁLEZ



PNUD - PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA EL DESARROLLO
Año 5, Nº 48, julio de 2009
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
Julia Paola García Zamora

AGRADECIMIENTO ESPECIAL
Claudia Rubio
Simone Bruno
Defensoría del Pueblo
Danilo Villafañe
Piedad Martín
Escuela Virtual PNUD

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

DISEÑO GRÁFICO
Editorial El Malpensante S. A.

IMPRESIÓN
Panamericana Formas e Impresos S. A.

Revista Hechos del Callejón
Carrera 11 Nº 82-76, Oficina 802,
Bogotá, Colombia
Teléfono: 6364750 extensión 205–201
Fax: 6364750 extensión 209

Comentarios y suscripción gratuita:
olga.gonzalez@undp.org, paola.garcia@undp.org,
astrid.elena.villegas@undp.org

Las opiniones y planteamientos expresados
no reflejan necesariamente las opiniones
del Programa de las Naciones Unidas para
el Desarrollo, su junta directiva,
ni los Estados miembros

Con la colaboración de



El desarrollo humano, un camino hacia la paz

Naciones Unidas ha adoptado en su acción y reflexión a la persona humana como sujeto central del desarrollo y ha entendido que lo deseable es que este proceso, dinámico y evolutivo, sea asumido por toda la sociedad. Aunque esto pareciera de sentido común, lamentablemente la historia muestra que no ha sido así. ¿Qué quiere decir que el ser humano sea sujeto central del desarrollo? Es promover opciones para mejorar la vida de las personas. Desde la década de los noventa, este enfoque ha sido desarrollado con propiedad por el economista Amartya Sen, Premio Nobel de Economía, precisamente por llevar el concepto del desarrollo más allá de la visión clásica del aumento de la riqueza o del ingreso per cápita.

De manera particular, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, ha adoptado este concepto como corazón de su acción. Esta mirada se traduce en un compromiso con una forma de desarrollo que busque aumentar la libertad del ser humano promoviendo el acceso real y efectivo a servicios básicos como la educación, la salud y un ingreso suficiente para sobrevivir. Esas son las tres variables para medir el Índice de Desarrollo Humano: alfabetización y tasa de escolaridad, esperanza de vida y un nivel de vida decente. Pero lo deseable es que las sociedades involucren en la realización del ideal del ser humano esferas como la participación ciudadana (desarrollo político), el crecimiento económico con empleo (desarrollo económico), la reducción de la pobreza (desarrollo social) y, también, la libertad cultural (desarrollo cultural). Desde 1966, con los pactos internacionales de derechos humanos promulgados por Naciones Unidas, se ha hecho un llamado a crear condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, bajo la convicción de que solo así podrá realizarse el ideal del ser humano, liberado del temor y de la miseria.

Ya hay Estados y sociedades que están trabajando con esta convicción para lograr un desarrollo que sea realmente humano. Hay avances importantes: en los últimos años Colombia ha logrado una situación económica estable y de crecimiento sostenido. Sin embargo, no se han dado reducciones importantes en la tasa de desempleo y en la pobreza, cuyos índices siguen siendo preocupantes en especial para un país con tanta riqueza.

A pesar de los esfuerzos del Gobierno, no se ha logrado disminuir las desigualdades, la inequidad y las brechas regionales y poblacionales. Regionalmente, por ejemplo, departamentos como Chocó presentan índices de desarrollo como los de algunos países africanos, mientras que la capital, Bogotá, registra unos índices como los de Chile. Y por poblaciones, los indígenas, los afrodescendientes, las mujeres y los jóvenes continúan siendo los segmentos más vulnerables a la pobreza.

Esta realidad y la crisis de la economía mundial evidencian que es hora de una reflexión profunda sobre qué tipo de desarrollo es el que le conviene al país, cómo lograr que sea más humano y cómo fortalecer que esté al servicio de la vida con calidad, creatividad, autonomía, inclusión y dignidad. Esta puede ser una oportunidad para que se entienda que hablar de desarrollo implica discutir sobre la distribución de la riqueza, de los ingresos y de la tierra, la desigualdad económica, la exclusión política, los conflictos sociales y armados y cómo fortalecer la gobernabilidad para que no sea permeable a la influencia del narcotráfico y de los grupos armados ilegales. Significa ir más allá del enfoque tradicional basado en el incremento de la riqueza. Se requiere un compromiso del Estado en su conjunto para que sea un desarrollo construido en función de los intereses de los pobladores y especialmente de aquellos excluidos o en mayor estado de vulnerabilidad. Se trata de que esa sea una apuesta por un desarrollo sostenible que respete las identidades culturales, étnicas y sociales y el medio ambiente.

Es el momento de entender que el desarrollo humano no solo contribuye a reducir la pobreza –aunque sea un paso fundamental para dicho fin– sino que también es una vía para la construcción de la paz. ▀

“La crisis económica y financiera que está sacudiendo al mundo es una señal de alarma sobre la necesidad de mejorar los antiguos modelos de crecimiento y realizar la transición a un desarrollo más verde y limpio”.

—Ban Ki-moon, Secretario General de las Naciones Unidas



justicia. Asimismo, proponemos unas metas estratégicas frente a la violencia armada y el desarrollo, como: mantener el compromiso de los Estados y la sociedad civil con las iniciativas multilaterales de control y regulación de armas de fuego; mejorar la capacidad de registro y análisis de la violencia armada para el apropiado diseño de políticas y programas; que los gobiernos cumplan con los acuerdos internacionales orientados a, o relacionados con, la prevención y reducción de la violencia armada, y que los gobiernos y organismos de desarrollo aseguren una adecuada asistencia a los programas que simultáneamente busquen reducir la violencia armada, sus efectos sobre los derechos humanos, y mejorar las condiciones y capacidades de desarrollo.

—Campaña Colombiana contra Minas, CERAC, CINEP, Comisión Colombiana de

Juristas, Redepaz, CIREC, Pastoral Social, Red Unipaz y Corporación Nuevo Arco Iris.

* * *

Fe de erratas

En el artículo “Caminos para una efectiva política de tierras” de la pasada edición de junio, se informó que la Procuraduría y el Archivo General de la Nación “elaboran un proyecto para generar fondos documentales históricos que den cuenta de las violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario”. Este proyecto realmente es ejecutado con el Archivo de Bogotá.

—Hechos del Callejón

Sobre violencia y desarrollo

Ante la solicitud que el Secretario General de las Naciones Unidas ha hecho de pronunciarse en torno a la Resolución de la Asamblea General sobre los vínculos entre violencia armada y desarrollo, las organizaciones de la sociedad civil abajo firmantes hemos enviado una carta al Gobierno Nacional con nuestro aporte.

En ella expresamos, entre otros aspectos, que la lucha contra la violencia es posible y rentable, y que ésta supone un esfuerzo por hacer efectiva la garantía de no repetición de violaciones a los derechos humanos que tienen las víctimas, garantía estrechamente ligada a los derechos a la verdad y a la

COMUNICACIÓN, CONFLICTO Y CONVIVENCIA

Entre el 26 de julio y el 1 de agosto se realizará en Colombia la VIII Conferencia anual de Ourmedia/Nuestros Medios. El tema escogido para esta conferencia es Medios y conflicto, y se desarrollará a través de la presentación de experiencias creativas de jóvenes, historias digitales y otras narrativas. Ésta será una oportunidad para resaltar el valioso trabajo que adelantan los proyectos de comunicación comunitaria en Medellín y en la región del Oriente Antioqueño. El evento se llevará a cabo en el recinto Quirama, en Rionegro, Antioquia.

DÍA MUNDIAL DE LA POBLACIÓN

La celebración del Día Mundial de la Población, que desde hace dos décadas se realiza cada 11 de julio con el fin de llamar la atención frente a políticas públicas que mejoren la salud sexual y reproductiva de hombres y mujeres, tendrá como uno de los temas centrales de reflexión en 2009 el mejoramiento integral de las condiciones de la mujer. En Colombia, el Fondo de Población de las Naciones Unidas, UNFPA, conmemorará este día con la realización de varios eventos orientados a promover el fortalecimiento de los servicios de salud sexual y reproductiva, la garantía de permanencia de las niñas en el sistema escolar y a incentivar la generación de ingresos para la mujer.

Índice

¿Qué está en juego en el desarrollo hacia la paz?	4
Desarrollo humano local como fundamento de la paz	8
¿En qué tipo de desarrollo creen las comunidades montemarianas?	9
El apoyo del gobierno a los programas de desarrollo y paz	10
Los desafíos éticos abiertos	11
Ambiente y desarrollo: en busca de una interlocución pacífica	13
Conflictos ambientales, proyectos agrícolas y derechos	17
Entre la gente y los recursos	20

¿Qué está en juego en el desarrollo hacia la paz?

El camino para alcanzar la paz va de la mano de los avances en el desarrollo. En Colombia, debe mitigarse la desigualdad económica y política en la construcción del desarrollo, para que éste contribuya a superar la violencia y se creen las condiciones para una paz sostenible y duradera.

Cuando Elena llega a su casa en Altos de Cazucá, Soacha, después de un día de rebusque, con 13 mil pesos y algunas frutas para atender a sus cinco hijos sabe que no trae lo suficiente, pero que con eso tendrán que defenderse. Ella y sus hijos hacen parte de esa población que los expertos consideran el eje central en torno al cual debe girar el desarrollo enfocado hacia la paz.

“Alrededor de un 70% de la población, entre pobres, indigentes, víctimas del conflicto y otros, no se siente parte de un proyecto de país porque son excluidos y porque no encuentran en esta sociedad las oportunidades mínimas de empleo, educación, protección, participación y desarrollo integral. Los millones de desplazados son la punta del iceberg”, afirma Rodrigo Quintero, vicepresidente operativo de la Fundación Social. Por eso, dice, “jalar la punta del hilo del desarrollo para avanzar hacia

la paz comienza por hacer a estas poblaciones parte del país”.

Y es que conflicto y desarrollo humano están estrechamente relacionados en un círculo vicioso, escribe Frances Stewart, directora del Centro de Investigación en Inequidad, Seguridad Humana y Etnicidad de la Universidad de Oxford: “Un conflicto armado es la mayor amenaza para el desarrollo humano (Ver recuadro “Violencia armada y desarrollo”). Ocho de los diez países con más bajo índice de desarrollo humano han estado o están en guerra. Al mismo tiempo, la falta de desarrollo humano es una causa importante de los conflictos armados”.

Esa situación no es ajena para Colombia. “Para pensar un desarrollo orientado hacia la paz es necesario empezar a aceptar que hay causas objetivas de la violencia, como la mala distribución de la riqueza, de los ingresos y de la tierra, que deberían ser el centro de nuestra búsqueda en el desarrollo”, dice Jorge Iván González, director del Centro de Investigación para el Desarrollo, CID, de la Universidad Nacional.

Además de la desigualdad económica, “no hay que olvidar que tenemos una historia de violencia política que se ha desatado reiteradamente como consecuencia de acciones de exclusión política”, afirma José Fernando Isaza, rector de la Universidad Jorge Tadeo Lozano. Para Isaza, la violencia ha sido la consecuencia de procesos de persecución política que se desarrollan en un contexto de desigualdad económica: “La exclusión económica es un fermento, pero el catalizador es la exclusión política”. A estos dos aspectos, que se convierten en retos principales del desarrollo si se quiere avanzar hacia la paz, se suma otro: el control sobre las distintas maneras de conseguir dinero fácil, como el narcotráfico y la captura del Estado.

Tres temas ayudarían a Colombia a progresar en los grandes valores del desarrollo humano: la eficiencia, la equidad y la libertad. ¿Cómo avanza Colombia en estos aspectos centrales en la construcción de su desarrollo hacia la paz?

Una economía orientada hacia la equidad

Si bien Colombia se ha caracterizado por una alta desigualdad en la distribución del ingreso y de la riqueza, el índice de Gini, que mide estos factores, mejoró en el último año al bajar de 0,57 en 2006 a 0,53 en 2007. En este sentido, la meta del Departamento Na-

Generar oportunidades para todos y equilibrio en la distribución de los ingresos son aspectos centrales del desarrollo hacia la paz.



© CORTESÍA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

cional de Planeación para 2010 es disminuir la desigualdad del ingreso a 0,5. Ese esfuerzo deberá reducir, entre otros aspectos, la concentración de la propiedad urbana y rural, así como del capital: actualmente, el 0,2% de los propietarios de acciones tiene el 80% del capital bursátil en el país.

En su Plan Nacional de Desarrollo, el Gobierno colombiano se ha trazado el reto de mantener una alta tasa de crecimiento y de “garantizar que los recursos económicos generados efectivamente financien un mayor desarrollo, entendido de manera amplia: un mayor desarrollo económico, social, ambiental y político”. Hasta el momento, ha logrado tener un crecimiento importante, que en los últimos cuatro años alcanza un promedio de 5,65%.

Según los estudios del CID de la Universidad Nacional, los esfuerzos hacia el desarrollo en el país se han centrado más en el crecimiento de la economía que en hacer de este crecimiento una fuente de bienestar para la población, condición indispensable para que haya desarrollo. La inequidad en el crecimiento de la economía colombiana en los últimos años se observa en que “las ganancias de las empresas aumentaron más que los salarios, el sector financiero se concentró más, la distribución de la tierra empeoró, los impuestos son más regresivos y el pago de los servicios públicos es desproporcionado con respecto a los ingresos”, afirma el CID en su publicación *Bien-estar y macroeconomía*.

Esa inequidad rebasa el ámbito económico y afecta la democracia, que es otra condición del desarrollo para la paz. “El Estado, para legitimarse, debe buscar el equilibrio entre los intereses del mercado y los inte-

“MIENTRAS LA TASA DE ANalfabetismo PARA MAYORES DE 15 AÑOS EN BOGOTÁ ES DE 2,5%, EN CÓRDOBA Y LA GUAJIRA ES DE 18 Y EN CHOCÓ, DE 21,7”

reses públicos”, afirma Andrés Hernández, miembro del Centro Interdisciplinario de Investigación sobre Desarrollo, Cider, de la Universidad de Los Andes. “En ese sentido, en el país hay discusiones importantes sobre cuáles son los límites que se le deben imponer a la gran propiedad para generar un equilibrio”, continúa.

Esos límites tienen que ver, por una parte, con la tributación. Hoy en día, “es la clase media la que está llevando sobre los hombros todo el peso de la tributación, mientras



El crecimiento del país debe ser complementado con la distribución de la riqueza entre Bogotá y las regiones.

las exenciones tributarias para las clases altas son escandalosas, sin ninguna exigencia de generar desarrollo”, afirma González.

Entre el centro y la periferia

Otra preocupación es la brecha que hay entre el centro y la periferia del país. Bogotá está cada vez más lejos de Medellín, Cali y Barranquilla y mucho más del resto del país. Mientras la tasa de analfabetismo para mayores de 15 años en Bogotá es de 2,5%, en Córdoba y La Guajira es de 18 y en Chocó, de 21,7. Mientras en la capital el índice de necesidades básicas insatisfechas es de 12,4, en Nariño es de 32,6, y en Cesar, de 36,3. Así,

en el área rural las familias se ven forzadas a desplazarse a las cabeceras urbanas para acceder a servicios como la educación secundaria de sus hijos.

Aunque el Estado está haciendo esfuerzos importantes para desarrollar la industria agrícola, “importamos más de ocho millones de toneladas de alimentos que el país puede producir, como la cebada, el maíz y el trigo”, asegura Jorge Iván González. En ese sentido, hay un gran debate en torno a qué tipo de producción es la que se debe promover.

VIOLENCIA ARMADA Y DESARROLLO

Para establecer los enlaces entre la violencia armada y el desarrollo en la agenda internacional los países reunidos en la cumbre de Ginebra, Suiza, en 2006, emitieron la Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo, que ha recibido el apoyo de más de 100 países.

La Declaración de Ginebra pone de relieve la estrecha relación entre desarrollo y violencia armada, ya que tanto la violencia es obstáculo para el desarrollo, como el subdesarrollo un potencial generador de violencia.

Por esta razón, la Declaración aboga por un criterio integral para tratar los asuntos relacionados con violencia armada y desarrollo y pide a los Estados “lograr reducciones cuantificables en la carga global que implica la violencia armada y mejoras notorias en la seguridad humana para el año 2015”.

El Grupo Central que lidera esta Declaración, compuesto por 13 Estados y coordinado por Suiza, realiza actualmente encuentros regionales sobre las perspectivas regionales y subregionales de la violencia armada y desarrollo y espera introducir una resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre este tema en los próximos meses.



© FOTO ASTRID BENAVIDES

Elegir y ser elegido son también expresiones del desarrollo.

Mientras el Ministerio de Agricultura se ha inclinado por fomentar la agroindustria, “desde la perspectiva del desarrollo humano, los subsidios del Estado deberían estar dirigidos a fomentar la economía campesina –que genera un bienestar integral a la población del campo y surte de alimentos a las ciudades– y no a la producción de agrocombustibles, que deja dudas sobre las fuentes que garantizarán la seguridad alimentaria”, considera González.

“MÁS ALLÁ DE CONTAR CON ESPACIOS PARA LA PARTICIPACIÓN Y CON ELECCIONES LIBRES, EL DESARROLLO DEMANDA LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA EN TODO SU ESPLENDOR”

El campo ha sido la zona del país más afectada por la violencia. Como consecuencia, “la fuerte concentración de la propiedad rural se ha agravado con la expansión paramilitar y del narcotráfico, lo que obliga a poner en la agenda los temas de reforma agraria tanto como los de reforma urbana”, afirma Hernández. Hay que tener en cuenta que “el 0,06% de los propietarios de tierras rurales posee el 53,5% de la tierra

registrada en catastro por el Instituto Agustín Codazzi. Gran parte de esa tierra se dedica a una ineficiente actividad ganadera que poco aporta a la riqueza nacional”, agrega el informe del CID. En aras de fomentar el desarrollo rural y reducir la desigualdad, también es importante “aumentar los impuestos a la gran propiedad rural”, asegura González.

Reducir la exclusión política

Así como en la economía, en la política se ha creado una brecha de exclusión “que históricamente ha afectado a aquellos que no pertenecen a

los dos partidos políticos tradicionales”, afirma José Fernando Isaza. En las últimas décadas esto se ha manifestado, especialmente, en la eliminación de la Unión Patriótica.

Los expertos insisten en que más allá de entender la democracia como el gobierno de las mayorías, es también “el respeto de las minorías y de la posibilidad de que las minorías puedan expresarse. La gente considera que quien no está en el gobierno no tiene dere-

chos y la oposición, en el mejor de los casos, es una molestia. Aquí el concepto de oposición se ha satanizado desde hace cientos de años”, concluye Isaza.

Desde la mirada del desarrollo, un proceso de inclusión política requiere generar condiciones para la participación ciudadana, la participación electoral y el desarrollo de elecciones libres, entre otros aspectos. Una gran parte de colombianos considera

que los espacios de participación ciudadana abiertos con la Constitución del 91 le han permitido a la gente influir en las decisiones de las autoridades locales, como registra el estudio *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, realizado en 2004 por Fabio Velásquez y Esperanza González. “Sin embargo –continúa el estudio– las prácticas de los políticos tradicionales siguen imponiéndose en muchos casos”.

La participación ciudadana también se ha visto afectada por la manera como han sido disminuidas las organizaciones sociales ante las violaciones de derechos humanos como forma de persecución política. Aunque esas prácticas se han reducido, las organizaciones siguen siendo el blanco de ellas, como reporta el banco de datos del Cinep, Noche y Niebla, en su informe del segundo semestre de 2008: “El movimiento indígena fue fuertemente perseguido a través de la victimización de sus líderes y comunidades más conscientes”. Los hostigamientos, representados en atentados, amenazas, torturas, heridas y violencia sexual, también fueron dirigidos en gran medida contra el movimiento campesino, así como contra el movimiento sindical, las comunidades de paz, las estructuras partidistas de oposición, el movimiento estudiantil, defensores de derechos humanos y el movimiento comunal, informa el Cinep.

Así, para algunos expertos, la participación ciudadana debe comenzar por la garantía de derechos fundamentales y por la ampliación de los espacios para la participación, incluso en el Congreso de la República, donde la Corporación Transparencia por Colombia ha identificado que la ciudadanía tiene dificultades para acceder a la información y hay “limitados espacios de participación ciudadana”. Sobre la participación electoral y el desarrollo de elecciones libres, el país trabaja actualmente por mejorar las condiciones en que se dieron las últimas jornadas electorales, en las que grupos paramilitares ejercieron presión indebida sobre los votantes y obligaron a algunos candidatos a renunciar. También se está trabajando por mejorar la seguridad de los candidatos.

Una de las metas que el gobierno colombiano se ha propuesto con el fin de mejorar la inclusión política, es la de elevar los niveles de participación de las mujeres en cargos públicos. Actualmente Colombia ocupa el último lugar en América Latina en la elección de mujeres a las cámaras bajas, mientras en el Senado está en el cuarto

puesto entre nueve, según estudios de IDEA internacional. Mientras en Ecuador el 18% de los gobernadores de departamentos son mujeres, en Colombia solo lo son el 3,2%. En municipios gobernados por mujeres el país alcanza el sexto lugar en América Latina, con un 9%. En el gabinete presidencial, solo tres mujeres se encuentran al frente de ministerios, cifra que está por debajo de la Ley de Cuotas. Por eso, en las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio Colombia se comprometió a incrementar al 30% la presencia de mujeres en cuerpos colegiados.

Más allá de contar con espacios para la participación y con elecciones libres, el desarrollo demanda la consolidación de la democracia en todo su esplendor. Esto es, además, contar con un sistema de oposición claro y transparente y con partidos políticos sólidos que aglutinen los intereses de los ciudadanos. Partidos que se aparten de los protagonismos y del clientelismo, y que combatan la corrupción y la ilegalidad.

La dimensión del dinero fácil

El desarrollo orientado hacia la paz requeriría también trabajar por un fortalecimiento de las instituciones del Estado para contrarrestar la acción de quienes se lucran de la violencia y para evitar la influencia e incidencia de los grupos armados ilegales en las instituciones locales y nacionales.

Así lo han hecho el narcotráfico y los grupos paramilitares, como se ha evidenciado con el escándalo de la parapolítica. En otro nivel, también “algunos grupos de élite económica utilizan la captación del Estado como un mecanismo para su enriquecimiento fácil”, asegura José Fernando Isaza.

Estas fuerzas legales e ilegales han capturado, en diferentes momentos, finanzas municipales de varias regiones del país y ejercido controles, por ejemplo en el cambio de uso de la tierra.

Aparte del fortalecimiento de las instituciones del Estado, para controlar esta situación el país necesita nuevas reglas de financiación de partidos y campañas, regulación del lobby y esquemas de manejo de los medios de comunicación.

Estas son algunas discusiones centrales en los debates que se adelantan actualmente en el país y que es preciso atender para lograr que tanto el camino hacia el desarrollo como la superación de la violencia creen las condiciones para una paz sostenible y duradera. ▀

© CORNISA, CAMPAÑA MUNDO



Las diferencias en vivienda y acceso al agua potable demuestran la brecha en la calidad de vida de los colombianos.

SAN FRANCISCO, UN PACTO POR EL DESARROLLO

“Acordes con la propuesta de construir entre todos el San Francisco que soñamos y entendiéndonos como corresponsables del desarrollo de los habitantes de esta tierra...”. Esta frase dio inicio al pacto “Desarrollo Humano para la Paz y la Reconciliación”, que las autoridades municipales y los representantes de la comunidad de San Francisco, Antioquia, firmaron el pasado 3 de abril.

A pesar de haber sufrido la violencia generada por actores armados como el ELN, las Farc y los paramilitares, que ha dejado numerosos muertos, tres desplazamientos forzados de toda la población y todos sus campos minados, esta población le ha apostado a la organización ciudadana con la certeza de que ésta es necesaria para avanzar hacia el desarrollo. Así, hace ocho años conformó su Asamblea Municipal Constituyente, que ha logrado, entre otras cosas, la participación ciudadana en el Plan de Desarrollo Municipal.

Con la firma del pacto se creó la Asamblea Comunitaria, un espacio de concertación del desarrollo entre las autoridades y las comunidades y en el que la población del municipio estará organizada en núcleos zonales, que tendrán representantes de todas las veredas y el acompañamiento de cuatro gestores del desarrollo local.

En la Asamblea también participan instituciones del Estado y diferentes sectores: el de la salud, la educación, el cooperativo, y sectores sociales como las organizaciones de mujeres y de víctimas. Son espacios que cuentan con el apoyo de entidades y organizaciones regionales, nacionales y de cooperación internacional.

Esta Asamblea realizará un diagnóstico del desarrollo del municipio y luego un plan estratégico con proyectos concretos orientados al desarrollo humano. El objetivo es mejorar las condiciones de vida de su población, que actualmente alcanza un nivel de pobreza del 98,5%.

Para Ilder Tangarife, gestor del desarrollo local de San Francisco, lo más importante del proceso es que “mejoremos la calidad de vida de la gente y se restituyan los derechos de la población. Aquí hay un terreno abonado porque se cuenta con activos de ciudadanía. La estrategia de desarrollo local viene a decir: reunámonos, escuchémonos, miremos qué aportes podemos hacer y enriquezcamos la propuesta para que la saquemos adelante”.

Desarrollo humano local como fundamento de la paz

Por Alessandro Preti

Coordinador del Área de Paz, Desarrollo y Reconciliación del PNUD

Existen justificaciones económicas, políticas y sociales para impulsar fuertemente el desarrollo local o territorial.

Desde el punto de vista económico se puede afirmar que el desarrollo local es parte fundamental de la competitividad. La experiencia internacional ha demostrado que la capacidad de crear desarrollo económico permanente, manteniendo capacidad competitiva, crea un entorno territorial innovador. El territorio no es un simple estímulo para localizar inversiones, sino un actor capaz de generar recursos estratégicos desde el potencial endógeno.

Desde el punto de vista político existe una vinculación entre descentralización y desarrollo local, entre gobernabilidad democrática y estrategias de desarrollo económico a nivel local. En efecto, es importante que la definición de políticas de desarrollo territorial sea promovida por instituciones democráticas descentralizadas, donde exista concertación entre instituciones públicas, empresas privadas y organizaciones de la sociedad civil.

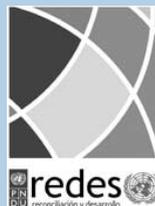
Finalmente, desde el punto de vista social, las políticas de desarrollo territorial favorecen la inclusión de los sectores excluidos y contribuyen a reducir la pobreza, esencialmente a través de la generación de empleo y de la ampliación de capacidades de participación e incidencia local. Es necesario garantizar mecanismos de empoderamiento y de participación de los grupos pobres y excluidos para incluirlos en los procesos de desarrollo endógeno.

Tomando en cuenta estas potencialidades, el desarrollo humano propuesto por el PNUD comprende cuatro enfoques:

Enfoque territorial. En este enfoque las iniciativas se articulan en torno a un territorio definido, considerando su complejidad política, social y cultural, y procurando un tratamiento equitativo de las problemáticas específicas. Este enfoque produce efectos positivos para toda la población, en particular:

- Favorece la movilización de gobiernos locales y de la población, promoviendo un encuentro entre actores institucionales y habitantes, y entre autoridades e institucionalidad local.
- Permite la inserción de los territorios dentro de una estrategia más amplia de desarrollo local en articulación con los niveles departamental, regional, nacional e internacional.
- Contribuye a superar la concepción de beneficiarios, incorporando a los participantes de los programas como socios y dueños de los procesos de desarrollo social.

Enfoque de desarrollo humano integral. Por medio de este enfoque se promueven políticas, programas y proyectos relativos a diversos componentes del desarrollo humano. Estos componentes pueden ser: desarrollo económi-



co local y lucha contra la pobreza; desarrollo social y lucha contra la exclusión social; ordenamiento territorial y protección del medio ambiente; participación, derechos humanos y transformación de conflictos.

Enfoque de participación transformadora. El fortalecimiento de la participación ciudadana debe inspirarse en una visión transformadora y política de la participación, que busca empoderar a los actores excluidos de los procesos de toma de decisiones. En este enfoque los espacios de participación social fortalecen la gestión concertada para el desarrollo local.

Enfoque de lucha contra la desigualdad y la exclusión (desarrollo equitativo). Las políticas territoriales no son suficientes para promover el desarrollo humano y reducir la pobreza. En países como los latinoamericanos, cuyos índices de desigualdad se ubican entre los más altos del mundo, es necesario promover políticas de equidad. En efecto, la reducción de la pobreza necesita que los frutos del crecimiento se distribuyan equitativamente.

Como la pobreza afecta de manera particular a las mujeres, a los pueblos indígenas y a los afrodescendientes, es importante que las políticas de reducción de la pobreza y de la desigualdad contemplen el empoderamiento de estos grupos.

Para el PNUD en Colombia el enfoque territorial no solo contribuye al desarrollo humano y a la reducción de la pobreza, sino también a la construcción de la paz. A través del programa Art Redes, el PNUD ha tratado de acompañar en algunos territorios priorizados escenarios de articulación y concertación donde los actores locales, el Estado, la sociedad civil y la empresa privada definen nuevas estrategias de desarrollo y paz.

La vida con dignidad y sin exclusiones es la base de procesos territoriales de planificación participativa para el desarrollo local y es esencial para una paz duradera. ▶



© CORTESÍA PIEDAD MARTÍN

¿En qué tipo de desarrollo creen las comunidades montemarianas?

La apuesta por el desarrollo y la paz en Montes de María combina el crecimiento económico con la distribución equitativa de sus beneficios, la regeneración del medio ambiente y la autonomía de las personas.

Por el padre Rafael Castillo

Director de la Fundación Red, Desarrollo y Paz de los Montes de María

El desarrollo en que creemos los montemarianos engloba la totalidad de los hombres y mujeres de nuestro territorio en sus diferentes dimensiones y sin distinción alguna. No tiene como fin último el tener más, sino el ser más. La búsqueda exclusiva del poseer se convierte en un obstáculo para el cumplimiento del ser y se opone a la verdadera grandeza del ser humano.

Nuestra apuesta por el desarrollo y la paz no solo ha de suscitar un crecimiento económico, sino también la distribución equitativa de sus beneficios, la regeneración del medio ambiente, así como la autonomía y participación de las personas. Creemos que no podemos aspirar sino a un desarrollo que otorga prioridad a los pobres, que amplía sus opciones y oportunidades y que prevé su participación en las decisiones que afectan sus vidas. Un desarrollo que favorezca y ponga en el centro a la persona humana.

Este esfuerzo se ve reflejado cuando las instituciones democráticas son estables y eficientes; los derechos humanos tienen vigencia y son respetados; los bienes y servicios que se producen satisfacen las necesidades de todos; los diferentes sectores de nuestra población se benefician de manera equitativa; cuando podemos participar en la toma de decisiones independientemente de nuestro origen, credo, sexo, raza, empleo o condición; y cuando protegemos el medio ambiente y procuramos la conservación y renovación de los recursos naturales.

También se refleja cuando hacemos posible el crecimiento personal y el cultivo de las aptitudes físicas, intelectuales y artísticas de los montemarianos y cuando hacemos vigente en la cotidianidad los valores morales, como el respeto a la verdad, la honradez, el sentido del deber y la justicia, la conside-

ración al prójimo, la solidaridad, el espíritu de servicio y el anhelo de perfección. Esta utopía la focalizamos en lo que el territorio llama sus procesos estratégicos y que son la hoja de ruta que hoy estamos empeñados en recorrer.

El primer proceso estratégico es la Agenda Democrática Montemariana, la cual busca socializar la participación de todas las personas en los derechos a la vida, a la dignidad y a la libertad, sin lo cual, creemos, no habrá ni democracia ni paz. Estamos llamados a ser Agenda Democrática Montemariana en lo local y lo regional. Por ello, convocamos a la democracia integral y a una ciudadanía activa. Solo así haremos, entre todos, esa casa feliz de una humanidad fraterna.

El segundo proceso estratégico es La Ruta por la Vida, la cual nos reclama una comunidad de artesanos por la vida que desde sus diversas prácticas y artes busque la reconstrucción vital de aquellas personas y comunidades que han sido golpeadas por la violencia. Queremos construir alternativas que ayuden a corregir el mapa montemariano de la guerra, reconstruyendo el mapa de la vida.

Nuestro tercer proceso estratégico territorial es la Red Montemariana, la cual es una afirmación de la libertad personal y colectiva de Montes de María. En ella cuestionamos, en el día a día, nuestras convicciones y opciones, haciendo posible que madure en el



Montes de María le apuesta al ser humano como centro del desarrollo.

tiempo el sujeto social y político que reclama el territorio.

Nuestro cuarto proceso estratégico es la Troja de la Ecoproductividad como un escenario en permanente construcción. En él buscamos impulsar la formación técnica y tecnológica con visión regional, implementar una estrategia nutricional y de seguridad alimentaria, apoyar el desarrollo de una cultura organizacional, productiva y empresarial montemariana y promover un nuevo modelo regional de gestión ambiental sostenible. Buscamos un escenario donde cada quien ha de dar según su capacidad y ha de recibir según su necesidad. Donde la utilidad no será únicamente para el empresario, donde las relaciones serán justas y solidarias y donde el mercado será más justo que libre. Tal vez queremos satisfacer necesidades, pero fundamentalmente queremos gozar de libertades. Esta es nuestra visión de desarrollo y, por lo tanto, de paz. ▶

El apoyo del gobierno a los programas de desarrollo y paz

Por la Dirección de Justicia y Seguridad, Departamento Nacional de Planeación

El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 *Estado comunitario: desarrollo para todos* hace énfasis en consolidar las condiciones de desarrollo y paz en algunas regiones del país mediante el apoyo a los Programas Regionales de Desarrollo y Paz (PDR).

Los PDR, que son movimientos de la sociedad civil, tienen el propósito de explorar caminos de reconciliación y desarrollo en distintas zonas afectadas por la violencia y la pobreza. Su acción, que ha sido respaldada por el Gobierno Nacional desde 1998, parte de la hipótesis de que existe una relación causal entre el desarrollo y la paz y supone que las condiciones necesarias para conseguir estos objetivos deben fomentarse de manera permanente y con el concurso activo de la ciudadanía.

De los 17 PDR que existen en la actualidad, el Gobierno Nacional, a través del trabajo del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, ha apoyado de manera directa seis regiones, mediante los programas Paz y Desarrollo y los Laboratorios de Paz. Esas regiones son el Magdalena Medio, Norte de Santander, el Oriente Antioqueño, el Macizo Colombiano y Alto Patía, Meta y Montes de María. Son más de 120 municipios en nueve departamentos del país, a los cuales se debe sumar el Valle del Cauca, que será beneficiado con un financiamiento adicional del Programa Paz y Desarrollo.

Paz y Desarrollo, que tiene un énfasis especial de atención a población vulnerable, se financia con recursos de un crédito con el Banco Mundial por 30 millones de dólares. Se encuentran en proceso de negociación recursos adicionales por 7,8 millones de



El Gobierno Nacional apoya iniciativas que aumenten los ingresos de la gente.

dólares, los cuales fueron aprobados por el documento Conpes 3566 de febrero de 2009.

Por su parte, los tres Laboratorios de Paz fruto de la cooperación no reembolsable de la Unión Europea han significado, hasta la fecha, una inversión superior a 132 millones de dólares, a los cuales se deben sumar los más de 16 millones adicionales que prevé la nueva fase de la cooperación europea en Colombia. Este apoyo continuo a los PDR ha estado respaldado, además, por varios documentos de política, como los Planes Nacionales de Desarrollo (2002-2006 y 2006-2010) y los documentos Conpes 3278, 3395 y 3566.

El respaldo de las entidades del Gobierno Nacional se ha dirigido a garantizar la sostenibilidad de los procesos iniciados y a favorecer el aprendizaje a partir de los mismos. Muestra de ello es la evaluación de

impacto de los programas Paz y Desarrollo y los Laboratorios de Paz que ha liderado el Departamento Nacional de Planeación. Con esta evaluación se ha medido la incidencia directa de estos programas en sus beneficiarios y se ha avanzado en consolidar metodologías de evaluación para intervenciones relacionadas con la construcción de la paz.

Los resultados de la primera fase de la evaluación indican impactos muy significativos. Sobre las condiciones objetivas de vida de los beneficiarios, se evidencia que los programas tienen la capacidad de lograr mejoras importantes en la reducción de la inseguridad alimentaria, el aumento de los ingresos, la capacidad de ahorro, progreso en la calidad de la vivienda, el acceso a artículos intermedios y el incremento del arraigo de los beneficiarios a sus territorios.

Del mismo modo, la evaluación observa avances en los procesos de fortalecimiento de las dinámicas de participación y de organización

comunitaria, en el liderazgo, la reconstrucción del tejido social alrededor de activos sociales como la confianza y la reciprocidad, la reducción de la percepción de riesgo asociado al liderazgo en contexto de conflictos y el ejercicio de una ciudadanía activa, materializada en la participación electoral y una mejor percepción de las instituciones.

Por lo anterior, apoyar el enfoque de intervención de los PDR sigue siendo una apuesta del Gobierno Nacional, así como lo es el objetivo, como lo señala Planeación Nacional, de que “los aprendizajes de estas experiencias, y particularmente sus metodologías, puedan ser replicadas por otras regiones e iniciativas comunitarias de construcción de paz, impactando a su vez en la construcción de políticas públicas locales y nacionales”. ▶

Los desafíos éticos abiertos

Por Bernardo Kliksberg

Consultor internacional en temas de ética y desarrollo

Según estimados recientes, 400 mil niños pueden morir por pobreza este año. La razón es la crisis económica desatada, entre otros factores, por “la codicia desenfundada” –llamada así por el presidente de Estados Unidos, Barack Obama– de decisores económicos en Wall Street y, además, por el virtual abandono por parte del Estado de sus funciones regulatorias básicas en la economía americana.

La crisis que se ha trasladado a toda la economía mundial, y a América Latina, mostró una vez más que es imprescindible integrar las dimensiones éticas a cualquier análisis sobre el desarrollo. La presencia o ausencia de altos niveles de responsabilidad ética, tanto en las políticas públicas como en la empresa privada, son estratégicas para la marcha de una economía.

La crisis, que empezó siendo financiera, se transformó en macroeconómica –con decrecimientos inéditos del Producto Bruto en todo el mundo y la caída del comercio internacional– y se está convirtiendo en humanitaria. Está agravando los déficit humanos, entre ellos los que se señalan a continuación, todos ellos problemas económicos y sociales pero, ante todo,

problemas éticos porque implican violaciones de los derechos más básicos del ser humano.

1 Caída brutal del empleo. La eliminación masiva de puestos de trabajo –casi de 5 millones desde que se inició la crisis– es uno de los efectos del llamado “fundamentalismo de mercado” en la economía de Estados Unidos, que genera un 25% del Producto Interno Bruto mundial. La tasa de desocupación se disparó al 9,4%, en mayo de 2009. En Europa fue de 9,2 en abril, y hay 21 millones de desocupados. En América Latina, que está viviendo una crisis importada, hubo un millón de desocupados nuevos en el primer trimestre del 2009. CEPAL estima que el Producto Interno Bruto (PIB) puede caer este año en un 1,7%, y la ORR, que el número de desempleados puede llegar los 19 millones de personas. El derecho al “trabajo decente” ha desaparecido para amplios sectores de la población del planeta –y de la región– si se suman los desempleados, los subempleados, quienes han dejado de buscar trabajo y el paso de muchos trabajos a mercados informales sin protección ni regulación.

2 Hambre. Las tecnologías ligadas a la producción de alimentos podrían proveer nutrición a una población mucho mayor a la actual. Pero la crisis y el aumento del precio de los alimentos ha llevado la cifra de desnutridos a más de 963 millones de personas. En América Latina, que produce alimentos para tres veces su población, la desnutrición infantil es del 16%.

3 Mortalidad infantil. Cada año mueren 18 millones de personas por causas ligadas a la pobreza. Más de la mitad de ellas son menores de 5 años. Entre un 33 y un 50% de estas muertes están asociadas a la desnutrición. La Organización Mundial de la Salud ha indicado que el 20% de los niños del mundo está desnutrido. En América Latina hay una alta mortalidad infantil: 28 de cada 1.000 niños no llegan a los 5 años, frente a Suecia donde la proporción es solo de 3 por cada 1.000 niños.

4 Mortalidad materna. Cada año 500 mil madres mueren durante el embarazo o el parto. El 99% de ellas en países en desarrollo. La tasa

En América Latina, emporio mundial en la producción de alimentos, subsiste la desnutrición crónica.



latinoamericana es muy alta: 89 por cada 100.000, frente a 6 por cada 100.000 en Canadá. Esta situación aumenta en las madres indígenas, como las del Perú. Mientras en Canadá el 100% de los partos son atendidos por personal capacitado, en Centroamérica es sólo el 54.5%.

5 Educación. La crisis económica puede impactar seriamente los avances obtenidos, forzar a muchos niños a aumentar las ya elevadas cifras de trabajo infantil y repercutir seriamente sobre la deserción escolar. En América Latina solo uno de cada dos jóvenes de la región termina la secundaria.

6 Discriminación de género. Las mujeres y los niños, principalmente, están pagando los impactos de la

8 Explosión de pobreza. Antes de la crisis, las personas por debajo de la pobreza extrema en el mundo eran 1.200 millones, cifra que está aumentando. En América Latina la crisis ha incrementado el número de pobres significativamente: en el 2009 habrá no menos de 6 millones de nuevos pobres.

9 Desigualdades. Una causa central de los déficit anteriores son las extremas desigualdades que el Informe de Desarrollo Humano de la onu ha calificado de “grotescas”. El 20% más rico de la población del planeta tiene más del 80% del Producto Bruto Mundial, de las inversiones y del comercio internacional, y más del 90% del crédito. La caída de Wall Street puso en el centro de atención

10 Xenofobias y racismos. La crisis está generando un ambiente social propicio para que grupos racistas y políticas públicas regresivas estimulen prácticas discriminatorias contra los 100 millones de inmigrantes que no tuvieron en los últimos años otra alternativa que irse de sus países para buscar trabajo. Una encuesta reciente de la Unión Europea en 27 de sus países mostró que el 94% de los 23 mil miembros de minorías entrevistados dicen que han sido objeto de discriminaciones. Encabezan la lista Italia y Hungría. Minorías como la gitana han sido objeto constante de la nueva ola de racismo. Grupos políticos antiinmigrantes acaban de lograr votaciones récord en las recientes elecciones del Parlamento Europeo.

A estos “escándalos éticos” se suman otros, como los impactos de la degradación del medio ambiente en los sectores más pobres, el aumento en escala de la desocupación juvenil y la desprotección de las poblaciones de la tercera edad. Todo ello vulnera los derechos básicos de las personas, genera una alta conflictividad social y socava la causa de la paz.

En la crisis económica se requiere, más que nunca, poner en marcha una “ética del desarrollo” que signifique que los gobiernos asuman sus responsabilidades éticas a través de políticas públicas y que las empresas privadas materialicen en hechos la idea de la responsabilidad social empresarial. También se necesita que aumente la cooperación de los países más ricos.

No puede ser posible que dos millones de niños mueran anualmente en el mundo por neumonía porque sus familias no pudieron pagar los 27 centavos de dólar que costaba el antibiótico. No puede ser que un millón de personas muera por malaria, entre otras razones porque no tienen un mosquitero, que vale cinco dólares. Tampoco es comprensible que en América Latina, emporio mundial en la producción de alimentos, subsistan altas cifras de desnutrición crónica, que más de 60 millones de personas no tengan agua potable y que más de 120 millones carezcan de saneamiento sostenible.

La falta de ética ha sido central en el hundimiento de la economía mundial. El futuro exige construir economías que tengan en cuenta los desafíos éticos, que restituyan los derechos básicos –trabajo, salud, educación–, que generen equidad e incluyan a todos. ▶



© CORFESIA, DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Las mujeres y los grupos étnicos están sufriendo más fuertemente las consecuencias de la crisis.

crisis, la cual está sirviendo de pretexto en diversos países para suspender logros alcanzados después de largas luchas. La situación laboral de la mujer es cada día más precaria y está aumentando la tendencia a usarla como mano de obra barata.

7 Implosión familiar. Las familias desfavorecidas son víctimas silenciosas de la crisis, que genera personas desocupadas por largos periodos, una alta conflictividad familiar, y mayor posibilidad de violencia doméstica. En América Latina, ya antes de la crisis un tercio de los hogares eran familias con solo la madre como cabeza. La CEPAL ha medido que sin la abnegación de esas madres, la elevada cifra de pobreza de la región sería un 10% mayor.

expresiones extremas de desigualdad: el presidente de una compañía financiera que quebró ganaba 17.000 dólares por hora, casi 2.000 veces más que el salario mínimo que percibían millones de trabajadores. Éste no ha sido un caso aislado sino un patrón corporativo en los grupos financieros, lo que ha despertado una reacción masiva de los ciudadanos quienes exigen otras reglas de juego. En América Latina éste es un tema fundamental. Las profundas desigualdades en los ingresos, al acceso a bienes de capital, al crédito, a una educación de buena calidad, a la salud y ahora a las nuevas tecnologías son la base de las “trampas de pobreza” que mantienen sumergidos en la miseria a gruesos sectores de la población.



La tierra se ha convertido en el punto de encuentro de las agendas ambiental, humanitaria y económica, y en punto de divergencia sobre el tipo de desarrollo que se desea.

Ambiente y desarrollo: en busca de una interlocución pacífica

¿Cómo lograr que actividades que generan desarrollo no sean al mismo tiempo generadoras de violencia en los territorios? Expertos aseguran que hay varias vías, entre ellas que se garantice la consulta previa a las posibles poblaciones afectadas y se respete la propiedad de la tierra.

En Colombia no es la primera vez que existen divergencias entre quienes consideran que los proyectos extractivos, los megaproyectos agrícolas y las obras de infraestructura son necesarios para el desarrollo del país y quienes han argumentado que aun siendo importantes, estos procesos han tenido efectos negativos sobre el medio ambiente y los derechos de las comunidades e, incluso, han generado diversos tipos de violencia.

Un ejemplo de estas diferencias se presentó hace unas semanas en torno a la licencia ambiental que otorgó el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Rural a la empresa Emgesa para la construcción de la hidroeléctrica El Quimbo, en el Huila. Mientras la Procuraduría General expresó

que no se estaban tomando las medidas necesarias para hacer frente a los impactos sociales y ambientales del proyecto, el Ministerio hizo una larga lista de beneficios del proyecto y medidas tomadas para evitar impactos negativos.

¿Cómo lograr que actividades que generan desarrollo no sean al mismo tiempo generadoras de violencia en los territorios? Expertos aseguran que hay vías para evitar las polarizaciones y lograr consensos en beneficio de las comunidades, entre ellos que se garantice la consulta previa a las posibles poblaciones afectadas, que se respete la propiedad de la tierra y que se proteja el medio ambiente. Pero más importante aún es que se tengan en cuenta las distintas concepciones sobre desarrollo (Ver recuadro “Visiones del desarrollo”).

Consulta previa no es información previa

Según la sentencia c-030/08 de la Corte Constitucional –por medio de la cual declaró inexecutable la Ley Forestal– la consulta previa debe poner en conocimiento de las comunidades la norma o proyecto propuesto por intermedio de instancias suficientemente representativas; debe ilustrarlas sobre el alcance y sobre la manera como podría afectarlas, y darles oportunidades efectivas para que se pronuncien al respecto.

La consulta debe darse bajo el principio de la buena fe. Según la sentencia, esto significa que el procedimiento de la consulta debe darse de tal manera que al llegar a un acuerdo o a una concertación sobre el contenido de la medida, las conclusiones



El desarrollo sostenible busca que las generaciones futuras también gocen del patrimonio ambiental y cultural.

incidan en el proyecto correspondiente o la formulación definitiva de la política pública.

Precisamente, debido a la falta de un procedimiento adecuado de consulta previa la Corte Constitucional declaró inexecutable la Ley Forestal (sentencia C-030/08) y el Estatuto de Desarrollo Rural (sentencia C-175/09).

En las dos sentencias la Corte aseguró que la consulta previa es un derecho fundamental de los pueblos indígenas,

A pesar de su importancia, hay problemas en la concepción de lo que es realmente una consulta previa. Por un lado, debe entenderse que es un instrumento para proteger los derechos de los pueblos y el medio ambiente y que es mucho más que un requisito para otorgar una licencia ambiental. Y por otro, es importante que se comprenda que una consulta previa no es una acción de información previa.

Frente a lo primero, Libia Grueso, consul-

consulta no es un mecanismo para decir si estamos o no de acuerdo con el proyecto. Es una negociación de los impactos sociales, ambientales, culturales, políticos y territoriales. Es decir, aceptar la consulta es aceptar implícitamente la realización del proyecto que se va a realizar, concluye.

Sin embargo, Grueso afirma que aunque los funcionarios públicos dicen que los pueblos no tienen derecho a vetar una obra, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas estipula que si se constatan daños irreversibles y graves la obra no debe realizarse.

Precisamente, en la defensa que hizo el Ministerio de Agricultura del Estatuto de Desarrollo Rural –y la cual se consignó en la sentencia de la Corte C-175 de 2009– el argumento fue que “el derecho a la consulta no tiene carácter absoluto y no puede constituirse en un poder de veto que vacíe la actividad legislativa”.

Frente al segundo tema, relativo a la diferencia entre una información y una consulta previa, Gloria Amparo Rodríguez, experta de la Universidad del Rosario, advierte que no toda reunión o audiencia cumple con el requisito de la consulta previa: “Este requisito se cumple solo a condición de que se otorgue a los

“LAS TIERRAS USURPADAS NO PUEDEN SER HABILITADAS PARA DESARROLLAR PROYECTOS MASIVOS DE AGROINDUSTRIAS PORQUE NO SE PUEDE IGNORAR LOS DERECHOS VIOLADOS”

previsto no solo en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sino también en la Constitución Política de Colombia, y que es de vital importancia porque “asegura los derechos de los pueblos indígenas a su territorio y a la protección de sus valores culturales, sociales y económicos como medio para asegurar su subsistencia como grupos humanos”, afirmó.

Igualmente, enfatizó que existe un nexo entre la consulta como mecanismo de participación y la defensa de la integridad cultural de las comunidades étnicas.

tora en derechos culturales y ambientales, señala que la naturaleza de la consulta es reconocer el derecho de los pueblos, entre ellos su derecho a la participación en las decisiones que se toman y que afectan su territorio, sus costumbres y su cultura.

Los expertos resaltan la importancia del derecho a la participación de las comunidades, aunque Luis Fernando Arias, secretario de la Autoridad Nacional de Gobierno Indígena –ONIC–, señala que ni el Convenio 169 ni la Corte Constitucional le dan poder de veto a las comunidades: “La

consultados la oportunidad de manifestar sus puntos de vista e influir en la toma de decisiones”. En ese sentido, señala que la información a las comunidades debe ser adecuada, oportuna y fácil de comprender para las comunidades. No se puede pretender, insiste, en que una vez se dé la información se busque la firma de los miembros de las comunidades para que acepten el proyecto.

Para Grueso, hay otras características de la consulta previa: debe ser libre e informada. La libertad implica que la comunidad no esté amenazada, desplazada, confinada, psicológicamente afectada por la violencia, ni en pobreza extrema, porque estos factores condicionan su decisión. Informar previamente significa que tiene que ser en los tiempos y en la lógica en que la población logre entender.

Una consulta previa bien hecha, dice Rodríguez, podría ser un buen ejercicio para avanzar hacia la paz y el desarrollo.

Proteger las tierras

La tierra se ha convertido en el punto de encuentro de las agendas ambiental, humanitaria y económica, afirma Marco Romero, presidente de Codhes. En medio de esta superposición, el principal punto de debate es definir cómo conciliar las diferentes agendas sin que desemboquen en conflictos.

Si se van a destinar territorios para agrocombustibles, minería o monocultivos ¿quiénes van a aportar esas tierras?, ¿a través de qué mecanismos se van a destinar a los proyectos? Responder estas preguntas implica examinar la estructura del uso de la tierra, expresa Romero.

Precisamente, el país tiene cerca de 110 millones de hectáreas, y de ellas 12 son parques, 30 son resguardos indígenas y 6 son títulos colectivos, aproximadamente, según Juan Camilo Cárdenas, profesor investigador de la Universidad de los Andes. Es decir, que un 43,6% del país es territorio colectivo y no propiedad privada.

En este sentido, ¿cómo proteger estos territorios ante los grandes proyectos? La mayoría de los expertos consultados resaltan dos vías: primero, garantizar la titulación de tierras y en segundo lugar, proteger las tierras colectivas, parques naturales y, en general, conservar el medio ambiente.

Sobre la titulación de la tierra hay dos aspectos a considerar. Por un lado, la precaria titulación de tierras que facilita la expropiación y, por otro, la necesidad de solucionar el problema de las tierras usurpadas y tituladas legalmente a través de testaferros.

Precaria titulación de tierras. La informalidad en la tenencia de la tierra se agrava ante el desplazamiento masivo y el hecho de que en Colombia 5,5 millones de hectáreas han sido despojadas, como lo ha señalado el último informe de la Comisión de Seguimiento a las políticas públicas en desplazamiento forzado.

Estos territorios, dice Romero, no pueden ser habilitados para desarrollar proyectos masivos de agroindustrias porque hubo una

violación de derechos y el despojo de tierras. “No se pueden desarrollar proyectos, por atractivos que sean, en tierras usurpadas”, afirma.

Pero no basta con la titulación, también es necesario dar garantías a la comunidad para que viva en condiciones de seguridad dentro de sus territorios, sin temor a amenazas externas, que violente a los pobladores o los obligue a sembrar determinados cultivos o a ceder sus tierras para usos diferentes a los deseados.

Por ejemplo en el Bajo San Juan, Chocó, la explotación de madera y de oro ha generado la entrada de personas que amenazan a la población en busca de los recursos naturales, relata Rodríguez. En esta misma línea Grueso señala el caso de los cultivos de azúcar en el norte del Cauca y el sur del Valle del Cauca, donde a pesar de que las comunidades eran propietarias arrendaron la tierra para la siembra de un monocultivo. “Arriendan la tierra por condiciones de pobreza o porque se ven forzados a ello”, dice.

En el caso de la palma se presenta una situación similar, plantea Federico Segura, consultor en temas ambientales, quien afirma que en algunos casos no es necesario llegar a la usurpación de la tierra, ya que como la situación económica es tan difícil, la palma se convierte en la única opción para las comunidades.

Titulación legal de tierras

usurpadas. Aún no se ha encontrado una solución para identificar y devolver a sus dueños originales las tierras que fueron usurpadas y tituladas con métodos aparentemente legales. Así que en el debate aún quedan preguntas como ¿de qué forma devolverles a sus legítimos dueños las tierras que pertenecen legalmente a testaferros?, y ¿cómo superar lo que Romero ha denominado “la seguridad jurídica para el latifundista, pero no para el campesino”?

Proteger las tierras colectivas y parques naturales evita vulneraciones a los derechos de las comunidades.



© COPIESIA PIEDAD MARTÍN

Este tema tiene una relación directa con la protección de las tierras colectivas y el medio ambiente. Los expertos consultados señalan que es necesario que exista una política clara de protección y que esto se consiga cuando un Estado establece reglas claras sobre la protección del interés público, señala Romero.

Asimismo, dice Grueso, es importante realizar un ordenamiento territorial que identifique y proteja los territorios colectivos, los resguardos y las reservas naturales para que no sean incluidos en proyectos agroindustriales o extractivos. Precisamente en el Congreso Nacional de Páramos, que se realizó entre el 26 y el 30 de mayo, el ministro de Agricultura anunció que se excluirían los páramos como áreas de explotación minera. Éste es un esfuerzo importante en un camino que aún falta por recorrer para la protección efectiva del territorio y para que se entienda que el ambiente y el desarrollo no son temas antagónicos, sino complementarios. ▀

VISIONES DEL DESARROLLO

Los conflictos ambientales han evidenciado que hay diferentes visiones de desarrollo: en términos de productividad exclusivamente y la visión que reclama que se entienda como un proceso de expansión de las libertades fundamentales y que integra las consideraciones económicas, las sociales y las políticas, como diría el Premio Nobel de Economía Amartya Sen. Un desarrollo que parte del reconocimiento de los usos y costumbres que tienen las comunidades sobre la tierra.

El concepto de desarrollo debe ser discutido con las comunidades y construido en función de los intereses de los pobladores y no solo de multinacionales, propone Marco Romero, presidente de la ONG Codhes.

Y esto porque, paradójicamente, en algunos casos el desarrollo ha afectado a comunidades, ha generado desplazamiento y ha causado impactos sociales muy fuertes en sus territorios. Eso ha llevado a que poblaciones como las indígenas reclamen diálogo con el Estado sobre proyectos en sus territorios.

La sostenibilidad ambiental también hace parte de la visión de desarrollo. Teniendo en cuenta que los recursos naturales son limitados, el desarrollo debe considerar la regeneración de los ecosistemas y la protección del patrimonio natural y cultural. “No puede existir un desarrollo económico únicamente, sino un desarrollo sostenible que implica el económico y que protege los recursos para que las generaciones futuras también puedan gozar del patrimonio natural”, dice Gloria Amparo Rodríguez, experta de la Universidad del Rosario.

Conciliar las diferentes visiones del desarrollo con base en el respeto y en el reconocimiento por el otro es un paso fundamental para construir la paz.



El derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa busca garantizar la protección de sus valores culturales y sociales.

Conflictos ambientales, proyectos agrícolas y derechos

Por Gloria Amparo Rodríguez

Directora de la especialización y línea de investigación en Derecho Ambiental de la Universidad del Rosario

El desarrollo agrícola de Colombia implica un inmenso compromiso con la solución de los problemas que aquejan al país y una reflexión sobre los proyectos que se vienen desarrollando y que han generado confrontaciones con las comunidades que se ven afectadas por ese desarrollo.

Existen los denominados conflictos ambientales en aquellos casos donde se presentan dificultades y problemas de información, de intereses o valores relacionados con el acceso, la disponibilidad y la calidad de los recursos naturales y de las condiciones ambientales del entorno.

En éstos se enfrentan diversos grupos, por lo general uno más débil que los otros, con diferentes intereses económicos y políticos, que evidencian diversas cosmovisiones o culturas. Esto se confirma, por ejemplo, en el caso de confrontaciones por proyectos agrícolas que se realizan en zonas campesinas o en territorios colectivos donde habitan pueblos indígenas o comunidades negras.

Diferentes tipos de conflictos

El arte de cultivar la tierra ha sido realizado desde tiempos ancestrales por el hombre, e implica diferentes actividades que no solo le han permitido su subsistencia, sino también su desarrollo social y económico. Pero esta labor en ocasiones genera divergencias relacionadas con la transformación de la naturaleza, es decir, con los impactos que tiene en el ambiente y en las condiciones sociales.

Los conflictos ambientales relacionados con los proyectos agrícolas han ido aumentando en los últimos años, en especial por la agricultura intensiva industrial y por los intereses de las grandes empresas en controlar las zonas donde pueden realizar este tipo de proyectos, que generalmente son las más productivas del país. El desarrollo agrícola

no solo ha generado contaminación, deterioro de los suelos, erosión y pérdida de diversidad biológica, sino también problemas sociales. El control que tienen las grandes empresas agrícolas sobre las mejores tierras cultivables ha generado la pérdida de la propiedad por parte de los campesinos y, en algunos casos, el desplazamiento, la violencia y la vulneración de los derechos de las comunidades.

En las zonas que no han sido objeto de titulación colectiva se presenta la venta, bajo presión, de predios que se encuentran en expectativa de ampliación o de titulación. Incluso, se evidencia este fenómeno en territorios titulados colectivamente, donde se ha dado el ingreso de agentes externos de las comunidades a través de la venta de mejoras.

En relación con los conflictos ambientales, hay casos como el de los grandes cultivos de caña para los ingenios azucareros, que han ocasionado contaminación, transformación de los ecosistemas, disminución

de variedades de cultivos y escasez de agua en zonas como el Valle del Cauca.

Otros cultivos, como los transgénicos de soya, algodón, arroz, etc., ponen en riesgo el equilibrio ecológico y vulneran el derecho a gozar de un ambiente sano, que implica contar con ciertas condiciones de calidad en el entorno, que no pueden ser vulneradas o puestas en riesgo pues su lesión o amenaza

© CORTESA DIFENSORIA DEL PUEBLO



En los conflictos ambientales confluyen intereses económicos y políticos.

comprometen la salud de la colectividad y el equilibrio de los ecosistemas.

Por eso es necesario que, en el caso de este tipo de proyectos, el Estado cuente con mecanismos como la aplicación del principio de precaución, según el cual “cuando exista peligro de daño grave e irreversible la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la

“LOS CULTIVOS DE USO ILÍCITO NO SOLO AFECTAN EL PATRIMONIO NATURAL, SINO EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN”

adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del ambiente. De esta forma, se puede lograr que efectivamente se protejan las riquezas naturales de la nación, así como la diversidad e integridad del ambiente”. La incertidumbre por los efectos que sobre el entorno puedan causar los transgénicos y la falta de evaluaciones de bioseguridad ponen en riesgo los derechos colectivos de todos los colombianos.

En cuanto a la utilización de recursos forestales hay casos, como el de Cacarica en el Chocó, donde la autoridad ambiental autorizó la extracción de madera del territorio colectivo de comunidades negras. Posteriormente, la Corte Constitucional tuvo que tutelar (a través de la sentencia T-955 de 2003) los derechos fundamentales a la diversidad e integridad étnica y cultural, a la propiedad colectiva, a la participación y a la subsistencia de las comunidades afrocolombianas de

la cuenca del río Cacarica, amenazadas por la indiscriminada explotación forestal en el territorio colectivo.

También se destacan conflictos como los generados por proyectos como la palma aceitera, que generan problemas no solamente ambientales, sino sociales. Ejemplo de esta situación es lo acontecido con los territorios colectivos de las

comunidades negras de los ríos Curvaradó y Jiguamiandó en Chocó. Estos territorios están integrados, según información del Incoder, por 1.125 familias y 4.801 personas, afectadas tanto por la confrontación armada, la violencia o el desplazamiento forzado, como por el despojo de sus territorios por empresas dedicadas al cultivo de palma.

Aprovechando esta situación y desconociendo el carácter no enagenable de estas tierras, estas empresas desarrollaron una masiva compraventa y mejoras de predios a diferentes personas individualmente consideradas, sin autorización de las autoridades tradicionales que ejercen la administración interna de los territorios colectivos, representadas en los Consejos Comunitarios. Su propósito fue establecer cultivos empresariales de palma de aceite y proyectos de ganadería extensiva.

Las comunidades afectadas expresaron que los proyectos de palma de aceite y ganadería en sus territorios ancestrales, sin su previo consentimiento, las ponían en estado de dependencia, rompían su autonomía territorial y acababan con su capacidad productiva sustentada en sus prácticas tradicionales de producción.

En este caso, la Organización de Estados Americanos, OEA, ordenó la adopción de medidas cautelares para estas comunidades. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, mediante resolución del 6 de marzo de 2003, tomó medidas provisionales y le pidió al Estado colombiano adoptar medidas para proteger la vida e integridad personal de todos los miembros de las comunidades constituidas por el Consejo Comunitario de Jiguamiandó y las familias de Curvaradó.

Por otra parte, se destaca también el cultivo de la coca para uso ilícito como generador de conflictos. Las prácticas tradicionales, los derechos territoriales y los recursos naturales de los pueblos indígenas y de las comunidades negras se han visto afectados como consecuencia, entre otras, de las fumigaciones de los cultivos de uso ilícito. Esto implica amenazas a su autonomía, a su subsistencia y a sus formas de vida.

Los cultivos de uso ilícito afectan el patrimonio natural y el cultural de la nación colombiana. En su gran mayoría estos cultivos de coca son de propiedad de los colonos que han invadido los territorios colectivos, afectando los procesos productivos tradicionales y las formas de intercambio; cambiando el uso del suelo; poniendo en riesgo los derechos territoriales y haciendo que la vida sea más costosa.

Como consecuencia de las fumigaciones o de la aspersión aérea con glifosato se contaminan gravemente el suelo y las aguas; se afecta la salud de las poblaciones, la biodiversidad y las plantas medicinales que han utilizado ancestralmente y, además, se destruyen los huertos, que contienen los cultivos lícitos para su consumo, poniendo en riesgo la seguridad alimentaria.

Conflictos ambientales y conflicto armado

Los campesinos y los diferentes grupos étnicos han enfrentado



En algunos casos, los proyectos agrícolas desconocen los planes de vida y el etnodesarrollo de las comunidades.

muchas dificultades como consecuencia del conflicto armado: el asesinato de muchos de sus líderes; el desplazamiento de familias y comunidades; la pérdida de su seguridad alimentaria; las dificultades para la entrada de víveres a las zonas y la pérdida del control de sus territorios.

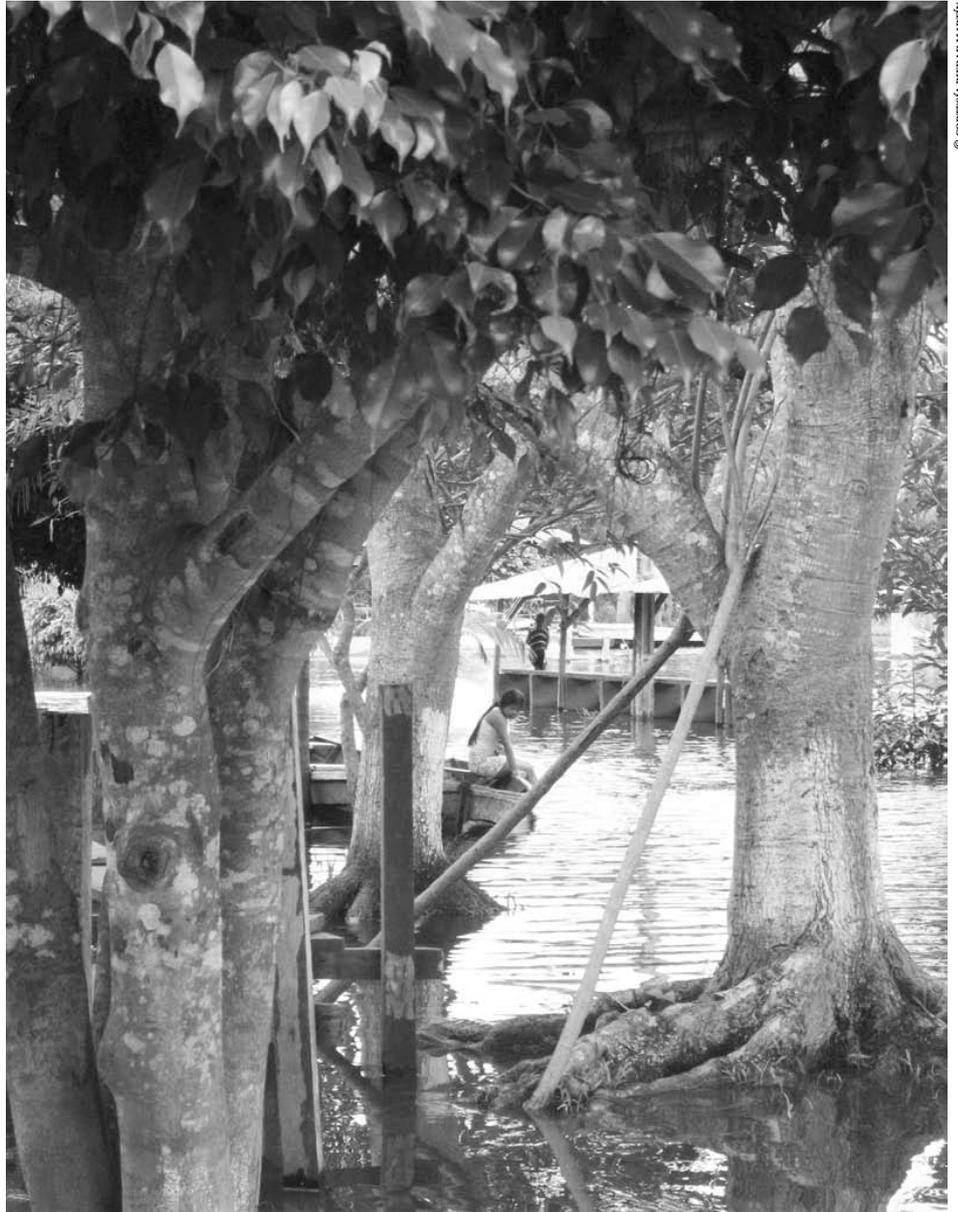
Asimismo, los proyectos de desarrollo agrícola desconocen los planes de vida y etnodesarrollo de las comunidades. En particular, es ilustrativo ver cómo al traslapar el mapa del conflicto armado en Colombia y el de conflictos ambientales hay una gran coincidencia en los lugares donde se presentan estos hechos.

Detrás de los proyectos que amenazan el ambiente, la cosmovisión, la vida y la cultura de las comunidades rurales, llegan los diferentes actores armados, aparecen las bases militares y se incrementa la fuerza pública. Adicionalmente, quienes son desplazados o se encuentran en condiciones de confinamiento quedan expuestos a un nivel mayor de vulnerabilidad, como lo ha planteado la Corte Constitucional en sentencias como la T-025 de 2004 y los autos 004 y 005 de 2009.

Adicional a la utilización abusiva por parte de los diferentes actores de los cultivos de pancoger y de sus semovientes, en varias poblaciones se han presentado, incluso, abusos sexuales contra las mujeres y los jóvenes. En algunos casos se ha dado el reclutamiento forzado, poniendo en riesgo a la misma comunidad y a sus familias. Esta situación ha terminado en impunidad por el temor que tienen los miembros de estas comunidades a las represalias posteriores a la presentación de sus denuncias. Lo anterior ha afectado el tejido social, construido a través de la historia común de estas colectividades.

Este panorama llama la atención hacia el compromiso de proteger tanto el patrimonio natural como el cultural. Los proyectos agrícolas no deben atentar contra nuestros recursos naturales ni afectar a las comunidades. Todo lo contrario, debe servir para garantizar la seguridad alimentaria y para que las comunidades logren mejores condiciones, que les permitan tener una vida digna.

En el país han aumentado los megaproyectos agrícolas, como la palma aceitera y los agrocombustibles, que ocasionan disputas por el control territorial y, en consecuencia, generan violencia, despojo, desplazamiento y problemas ambientales como los planteados anteriormente.



© CORTESÍA PIEDAD MARTÍN

El control de las mejores tierras cultivables por parte de grandes empresas agrícolas ha causado la pérdida de la propiedad de los campesinos.

En este contexto, el desarrollo agrícola del país involucra grandes retos que van más allá del tema económico y que implican garantizar una calidad de vida adecuada para toda la población; facilitar las condiciones para que los campesinos puedan seguir viviendo en sus parcelas y para que los

En conclusión, el desarrollo agrícola del país debe tener en cuenta las diferentes culturas y visiones del desarrollo de las comunidades y buscar mecanismos para generar el menor impacto en el ambiente y en los derechos de las poblaciones que puedan verse afectadas. Pensar en el desarrollo social y

“LOS PROYECTOS AGRÍCOLAS DEBEN SERVIR PARA GARANTIZAR QUE LAS COMUNIDADES LOGREN MEJORES CONDICIONES QUE LES PERMITAN TENER UNA VIDA DIGNA”

pueblos indígenas y las comunidades negras tengan garantizada su pervivencia social y cultural; que se logre la restitución de tierras y territorios despojados y, por supuesto, que todos los colombianos podamos alcanzar la paz y mantenerla en el tiempo.

económico del país implica no solo pensar en las grandes empresas o en el sector financiero, sino también en el campo. El campo es un elemento fundamental para el desarrollo de la población campesina y para la vida de los indígenas y afrodescendientes de Colombia. ▶

Entre la gente y los recursos

Por el Consejo Comunitario Mayor de la Organización Popular Campesina, Cocomopoca

Desde hace 10 años, 40 consejos comunitarios del Chocó, organizados en el Consejo Comunitario Mayor de la Organización Popular y Campesina del Alto Atrato, Cocomopoca, hemos adelantado el proceso para la titulación de nuestro territorio ancestral ubicado en los municipios de Lloró, Bagadó y Atrato, en el Chocó, como nos corresponde según la Ley 70 de 1993. Después de cumplir con los requisitos legales para la solicitud de titulación colectiva, aún no hemos logrado

que nuestro territorio nos sea adjudicado. Mientras tanto, desde enero de 2007 nuestros campos han sido inundados con retroexcavadoras gigantescas (aproximadamente 80) destinadas a la explotación ilegal de la minería. Los dueños de estas maquinarias son foráneos interesados en obtener riquezas del suelo sin dejarle nada a nuestra comunidad. No cuentan con los debidos permisos ambientales y desconocen los derechos ambientales y territoriales constitucionales que le asisten a las comunidades étnico-territoriales.

A la presencia de retroexcavadoras que practican la minería ilegal se suman las concesiones que el Ministerio de Minas y Energía otorgó desde 2005 a una multinacional minera, la sociedad Keshada-Anglo Gold Ashanti, para la prospección, exploración y explotación de minerales en zonas que coinciden con el territorio ancestral que Cocomopoca ha solicitado titular colectivamente.

Como consecuencia de la explotación minera hemos observado el deterioro de nuestro medio, de nuestras vías y de la salud de la población. La tala indiscriminada de los recursos forestales ha degradado el suelo; los

ríos se han sedimentado y han cambiado su cauce y las vías han quedado intransitables. Además, la contaminación de las aguas con químicos ha provocado la proliferación de enfermedades y la disminución de la pesca, que, junto a los cultivos de pancoger, es la base de la alimentación de estas comunidades. También han sido afectadas las prácticas tradicionales de producción y la fabricación de las canoas, su principal medio de transporte. El mayor temor de las comunidades es la presencia de actores armados en torno a estas maquinarias. Familias enteras



han sido forzadas al desplazamiento rompiendo el tejido y la estructura social de las comunidades. En agosto de 2008, la entrada por la fuerza de una filial de Keshada-Anglo Gold Ashanti al territorio de la comunidad de Engrivadó arrasó los cultivos de campesinos de esta población totalmente afrodescendiente que sobrevive de la agricultura y la pequeña minería. Los habitantes de Engrivadó, organizados en el consejo comunitario local legalmente constituido, se sintieron indefensos y asustados.

Ante estas situaciones, los habitantes han exigido el respeto a los derechos ancestrales sobre el territorio. La Diócesis de Quibdó ha

acompañado a las comunidades presentando derechos de petición ante organismos gubernamentales para evitar la entrada y permanencia de las retroexcavadoras en las comunidades. Sin embargo, contrario a esta solicitud actualmente se mantienen las retroexcavadoras e ingresan otras nuevas, lo que continúa generando desastres ambientales y violando los derechos de las comunidades negras.

En una reunión sostenida con la comunidad, a la cual asistieron observadores internacionales, miembros de la Diócesis

de Quibdó y Cocomopoca, algunas personas expresaron temor ante las presiones que reciben y que buscan su desplazamiento. Allí, la empresa minera se excusó por sus acciones violentas.

Hemos visto también con extrañeza que mientras en 10 años de gestiones no ha sido posible obtener nuestro título colectivo, a la Universidad Tecnológica del Chocó le fueron adjudicadas 34 hectáreas de nuestro territorio ancestral para la construcción de un estadio, a pesar de que la Ley 70

establece que no se pueden dar permisos en territorio ancestral hasta tanto no se haya adjudicado el territorio a las comunidades negras allí asentadas.

Esta es una comunidad organizada, que necesita de su tierra para producir y para preservar su cultura y que anhela continuar su vida y la de sus hijos en armonía con los demás, con el país y con el ambiente. Los pobladores del río Andágueda esperamos que los proyectos de desarrollo que se implementen en el país respeten el derecho que, como grupos étnicos, tenemos al territorio, a la consulta previa y a definir nuestro propio desarrollo. ▶