

# Hechos

## DEL CALLEJÓN

Número 53



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



Año 6  
Abril - Mayo de 2010  
ISSN 1794-9408

Colombia

Con el auspicio de:



# La hora del desarme de los civiles

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS  
PARA EL DESARROLLO - PNUD  
Año 6, N° 53, Abril - Mayo 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  
Daniel Navarro

AGRADECIMIENTOS  
Simone Bruno  
UNODC  
Cocomopoca  
UNFPA  
Claudia Rubio

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

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

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

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.

# Democracia: elecciones y mucho más

**P**ara decir que un país es democrático, no solo es necesario poder votar con libertad sino también tener garantizados los derechos a la vida, la libertad y la seguridad, la integridad y la alimentación, entre otros derechos esenciales. Si bien unas elecciones libres y transparentes son un elemento fundamental para afirmar que existe una democracia, esta no se reduce a ellas.

Así lo señala el proyecto *La Democracia de Ciudadanía*, una iniciativa que la OEA y el PNUD impulsan en América Latina para contribuir a la formulación de políticas públicas que fortalezcan la ciudadanía y, especialmente, para discutir qué se necesita y qué se exige para hacer del continente una región donde la democracia perdure, se regenere y amplíe.

Como parte de este proyecto, los dos organismos internacionales han venido convocando encuentros en distintos países del continente, como Paraguay, Guatemala, Uruguay, Panamá y Colombia, entre otros. Para nosotros, estos encuentros son importantes porque dan la oportunidad de participar de un espacio que ayuda a ampliar el horizonte de la democracia en la región.

Hace unas semanas, en Bogotá se realizó dicho encuentro con legisladores, representantes de partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas de todo el país y candidatos presidenciales, quienes aportaron en esta reflexión que se está haciendo en el continente.

Sus aportes y los recogidos en los demás países del hemisferio serán insumos básicos para un informe final que se presentará en julio de este año, como parte del proceso de actualización del documento *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, elaborado por el PNUD en 2004.

En *La democracia en América Latina*, así como en el informe que se elaborará, el punto de partida es el mismo: la democracia es una forma de organización del poder que implica la existencia y buen funcionamiento del Estado; el régimen electoral es uno de sus elementos clave, pero no se reduce a unas elecciones; la democracia implica el ejercicio de una ciudadanía integral –civil, política y social– y su consolidación es el resultado de una experiencia histórica particular en la región, y como tal debe ser tratada.

En este nuevo informe “esperamos tratar tópicos fundamentales como la definición de los temas críticos para la expansión de la ciudadanía en América Latina o la búsqueda de herramientas para ampliar las opciones de políticas públicas que apunten a mejorar el bienestar de los latinoamericanos y su participación activa a partir del pleno ejercicio de sus derechos”, dice el proyecto.

En Colombia, que acaba de pasar por unas elecciones y enfrenta otras –las presidenciales–, esta reflexión que se promueve en todo el continente está también en el corazón de los colombianos y las colombianas porque se trata de dar un paso más para el fortalecimiento de su democracia. Una democracia entendida como oportunidades, desarrollo, libertad, la expansión de los derechos de ciudadanía y, por lo tanto, la superación de las desigualdades y la pobreza.

Estos son temas que tienen que ver con los retos que Colombia enfrenta tanto en el ámbito nacional como el regional, y sobre los cuales se están promoviendo reflexiones en el país y en diferentes escenarios.

Que esta sea una oportunidad para que en la agenda nacional y de debate político estos y otros temas sean tratados con el fin de lograr el fortalecimiento de ese tipo de democracia que está buscando América Latina.

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

“El conflicto armado interno continúa planteando muchos retos para el país y tiene un impacto grave en las comunidades indígenas y afrocolombianas”.

Informe sobre Colombia de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

## AGENDA DE PAZ

### Prevención de las violencias en América Latina

Entre el 15 y 16 de abril se realizará en Bogotá la “Cumbre internacional Ideas, Liderazgo e Innovación para la Prevención de las Violencias en América Latina y el Caribe”. Este evento congregará a alcaldes latinoamericanos y del Caribe en torno a los retos de las megaciudades en seguridad ciudadana y convivencia, y a las políticas para la reducción de la criminalidad en contextos económicos adversos. Allí se espera lograr la firma de una Alianza de ciudades por la seguridad ciudadana. Mayores informes: Subsecretaría de Seguridad y Convivencia, Alcaldía Mayor de Bogotá.

### Semana por la Verdad

Ante la necesidad de avanzar en el conocimiento de la verdad sobre la violencia ocurrida en los últimos años en el país, se realizará la Semana por la Verdad en varios departamentos y regiones de Colombia como Cesar, los Montes de María, Nariño, Meta, Huila y el Oriente antioqueño. Durante estas jornadas, impulsadas por el portal Verdad Abierta y el PNUD, se realizará en cada región un foro público para promover la verdad y se darán a conocer importantes trabajos periódicos que ayuden a comprender la historia de relaciones que ha alimentado la violencia en cada lugar.

### Se lanza la Alianza Interregional de Comunicación

En el marco del “Encuentro de Experiencias Comunicativas y Medios de Comunicación Ciudadanos y Comunitarios del Huila y el Piedemonte Amazónico”, que se realizará en Neiva el 20 de abril, se lanzará la Alianza Interregional de Comunicación, una iniciativa en la que confluyen experiencias de comunicación que dinamizan procesos de construcción de paz, así como de región sostenible. La Alianza es acompañada por el Ministerio de Cultura, el Programa de Estudios de Periodismo de la Universidad Javeriana y el PNUD, entre otras organizaciones. Mayores informes: Asociación Cultural y Ambientalista del Sur (ACAS), teléfono 8712101, Neiva.



© Foto ALEXIS FORERO

## CARTAS DE LOS LECTORES

### Jóvenes sin oportunidades en Guaviare

Si bien es cierto que los menores de edad son los más perjudicados con esta violencia absurda ¿qué oportunidades les brinda el gobierno para que no sean utilizados por los grupos al margen de la ley? Todos somos responsables de contribuir en la formación de una cultura de respeto, pero aquí en el Guaviare los niños no tienen oportunidades. La crisis económica del departamento es grande y no tenemos quién nos ayude en programas que beneficien a los niños, las niñas y los adolescentes. Los programas de conciliación en equidad necesitan de apoyo, no tenemos quién financie los comedores escolares y queremos trabajar por lo más necesitados, pero no tenemos recursos ni apoyo para los proyectos que beneficien a la misma población.

Sandra Patricia Bonilla - Guaviare

### Que la verdad salga a la luz

Somos un grupo de mujeres que trabajamos con víctimas del desplazamiento y de la desaparición forzada; mujeres que en el marco del desplazamiento ejercen la prostitución forzada, que han sido abusadas sexualmente y que se mantienen silenciadas.

Creemos en la necesidad de que todas esas verdades salgan a la luz pública porque mientras no haya verdad no habrá paz. Ese dolor que llevan las mujeres no permite que ellas avancen.

Tampoco habrá paz con hambre ni con desempleo ni con una profunda agudización de la pobreza. Soy una mujer convencida de que las mujeres haremos el cambio, pero no será fácil. Necesitaremos muchos sacrificios para alcanzar los cambios estructurales que requerimos.

Virgelina Chará, Asomujer y Trabajo.

Los mínimos de una democracia	4
Las regiones le hablan al nuevo Congreso	7
Lo que Javier, un afrocaribeño, le pide a los congresistas	10
Lo que los campesinos esperamos de los legisladores	11
El proceso de concertación del Plan de DDHH y DIH: una respuesta para el país	12
Invitación a buscar más vías para concertar el Plan	12
El Plan Nacional de Acción: un reto pendiente	14
La señora del Chocó	15
El desarme civil, otro camino hacia la paz	16
Medellín: menos armas en manos de la sociedad	19
Cinco fórmulas para el éxito de un desarme civil	20

# Los mínimos de una democracia

*Elecciones, la voluntad de la mayoría, el pluralismo, el multiculturalismo, el equilibrio entre poderes públicos y unas reglas de juego que apliquen para todos y no se cambien de manera constante son las principales características de una democracia.*

A pesar de ser un concepto tan antiguo, aún hay controversias acerca de lo que es una democracia. Para algunos, que haya unas elecciones es más que suficiente. Esa es una de las razones para que Colombia diga que es una de las democracias más estables del continente. Para otros, la esencia es la voz de la mayoría, aunque realidades regionales demuestran lo contrario.

En la presentación del Informe de Desarrollo Humano “*La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*”, en 2004, el entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, afirmó: “Las encuestas de opinión nos revelan que hoy solo alrededor del 50% de los latinoamericanos y latinoamericanas prefieren la democracia a un régimen autoritario. Esto es lamentable. Lo que es más importante aún, es equivocado. La solución para los problemas de América Latina no

reside en un regreso al autoritarismo, sino en una democracia más profunda y consolidada”. Pero ¿cuáles son esos mínimos de una democracia que hay que fortalecer? Además de las elecciones y la regla de la mayoría, la democracia tiene otros fundamentos mínimos: el pluralismo y el multiculturalismo, el equilibrio entre poderes públicos y unas reglas de juego que apliquen para todos.

## Elecciones y mayoría popular

Muchos ven la democracia como un sistema basado en elecciones, en el que prima la opinión de la mayoría. Sin embargo, “explicar la democracia en el siglo XXI es más complejo que elegir a sus gobernantes, y no es tan simple como decir que ‘la mayoría gana”, afirma Wendy Arenas, de la Alianza Ciudadana por la Democracia. Estas son, sin duda, características básicas de la democracia, pero no son conceptos absolutos. Por una parte, “el elemento contemporáneo de las elecciones como mecanismo para elegir gobernantes es que tienen que ser elecciones libres y limpias.

Por eso es necesario revisar la financiación de las campañas y controlar la influencia de los grupos económicos, así como la de grupos ilegales”, afirma Andrés Hernández, profesor de la Universidad de los Andes.

Además, es necesario profundizar el rol del elector. Es decir, no solamente conformar una *democracia de electores*, sino apostarle a una *democracia de ciudadanos*, en la que “todos los individuos están dotados de dere-

chos y obligaciones, bajo un precepto de igualdad básica, en virtud de su pertenencia a un Estado nacional”, dice la Agenda para la Construcción de Ciudadanía en América Latina, liderada por la OEA y el PNUD.

Por otra parte, para que sea una democracia y no una tiranía de la mayoría, se debe gobernar sin afectar los derechos de las minorías. Es decir, “se ponen límites para que la mayoría no aplaste a la minoría. Esto es fundamental porque en una democracia moderna es imposible la unanimidad”, dice Hernández. La pregunta por el límite de la voluntad de la mayoría no es nueva. “Toda la historia de la democracia se resume como un esfuerzo por encontrar un justo balance entre la voluntad de las mayorías y el respeto de unas reglas institucionales que encaucen esa voluntad y no permitan que se desborde”, afirma Mauricio García Villegas, investigador del centro de estudios Dejusticia.

## Pluralismo y multiculturalismo

En esa búsqueda de una democracia constitucional, se ha hecho célebre la definición de ‘un sistema de competencias entre facciones políticas’. Cuando un partido consigue una superioridad tan aplastante que ya nadie puede disputarle el poder que tiene, se acaba la competencia y, con ello, se debilita la democracia. De allí que las organizaciones sociales y los partidos de oposición resalten que la democracia es, antetodo, un sistema que hace posible el pluralismo y en el que el disenso es considerado una virtud y no una amenaza. En la democracia se tiene la convicción de que consolidar la oposición no implica ningún riesgo para la existencia política de quien está en el poder, ni para la estabilidad del sistema. Incluso, que es preciso garantizar a la oposición la posibilidad de llegar al poder por vías democráticas.

Es preciso tener en cuenta que “la desigualdad económica se refleja también en la

Los ciudadanos de todas las regiones, como los de Nariño, deben estar en capacidad de hacer control político al gobierno central para que haya democracia.



Los sindicalistas y los partidos de oposición deben tener las mismas oportunidades que los grupos en el poder.

desigualdad en el acceso al poder. La concentración de poder, a su vez, puede acrecentar la desigualdad económica”, señala la Agenda para la Construcción de Ciudadanía en América Latina. Por ello, el pluralismo no solo se consigue cuando se garantiza el respeto a los derechos civiles y políticos de los ciudadanos sino también sus derechos económicos, sociales y culturales. Por otro lado, el pluralismo implica el respeto y la garantía de acceso al poder de todos los proyectos políticos mientras no sean una amenaza a la existencia de los otros. “La paradoja de la democracia es que debe garantizar el acceso al poder incluso a un grupo político que proponga la eliminación de la democracia”, dice Hernández. Lo que sí resulta una amenaza a los otros es el acceso al poder de grupos políticos que defienden la lucha armada.

La competencia pacífica por el poder, finalmente, se institucionaliza en partidos que representan las diferentes corrientes de pensamiento y que aceptan las reglas de juego establecidas por la sociedad.

### Equilibrio entre poderes públicos

Una clave de la buena salud del sistema democrático es el balance de pesos y contrapesos entre las principales entidades públicas: no solo el Congreso (poder legislativo), la Presidencia (poder ejecutivo) y las cortes (poder judicial), sino también los entes autónomos, como el Banco de la República y la Fiscalía, y los órganos de control, como la Procuraduría, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría. En este sentido, actualmen-

te en el país hay aún algunas controversias, como la que expresan Mauricio García Villegas de Dejusticia y el ex asesor presidencial José Obdulio Gaviria. Para Gaviria, lo importante de la separación de poderes es la clara diferenciación de funciones entre las entidades públicas, como lo expresó en el Foro “Desequilibrios de poder en las democracias latinoamericanas”. Para García Villegas, si bien en un comienzo lo que se pretendía era separar las funciones del ejecutivo, el legislativo y el judicial, posteriormente se avanzó y se estableció el equi-

## PARA QUE SEA UNA DEMOCRACIA Y NO UNA TIRANÍA DE LA MAYORÍA, SE DEBE GOBERNAR SEGÚN LA VOLUNTAD DE LA MAYORÍA SIN QUE ESTA AFECTE LOS DERECHOS DE LAS MINORÍAS

librio entre poderes públicos para “evitar que una facción política sea tan fuerte que las otras no tengan posibilidades de hacerle contrapeso. Se trata, antetodo, de evitar la concentración de un solo poder”, afirma.

Incluso, para asegurar la democracia es necesario dotar a las facciones que no están en el poder de los instrumentos para hacerle resistencia a la fuerza en el poder. Precisamente, hay preceptos básicos de la Constitución de 1991, como la separación de poderes y el sistema de pesos y contrapesos. Por ejemplo, para disminuir el poder del Presidente de la República en relación con los otros poderes y sectores del Estado, la Carta Política “introdujo la figura de la moción de censura; limitó las facultades constitucionales para declarar los estados de excepción;

creó la Corte Constitucional, la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía y el Consejo de la Judicatura; y creó una banca central independiente del ejecutivo, entre otras”, sostiene la investigación *Mayorías sin democracia*, publicada en octubre de 2009 por Dejusticia.

Sin embargo, en ese equilibrio de poderes hay situaciones que preocupan, como lo han expresado diferentes sectores nacionales e internacionales. Sobre la rama ejecutiva, “en Colombia hay mayor concentración del poder en el ejecutivo”, afirma García Villegas. “Incluso, la gente ha empezado a concen-

trarse más en la figura presidencial que en la Constitución misma”, dice Hernández.

Ante esta situación, se necesitaría un Congreso fuerte, independiente y con gente idónea, ya que entre sus funciones está la de controlar al ejecutivo. Según el citado estudio *Mayorías sin democracia*, “actualmente, el Presidente no parece depender tanto del apoyo de los congresistas y de los partidos como estos dependen del Presidente para resultar elegidos. Esta alianza entre el Ejecutivo y el Legislativo convirtió al Congreso en un espacio de refrendación de las decisiones tomadas por el Ejecutivo, más que en un freno o contrapeso institucional”.

El poder judicial también tiene un papel importante en el control de los otros poderes, como se ha observado en las inves-

tigaciones que ha llevado a cabo la Corte Suprema por los vínculos de los congresistas con grupos paramilitares y la guerrilla.

El balance de pesos y contrapesos también debe ser ejercido entre el Gobierno nacional y los locales y regionales, mediante la práctica de la descentralización, establecida en la Constitución, según la cual las regiones pueden tomar la mayoría de decisiones que las afectan, dejando en manos del Gobierno nacional la seguridad nacional y las relaciones internacionales, entre otros temas. Este balance también se podría ver afectado si se concentran en el ejecutivo decisiones que, según la Constitución, les corresponderían a los gobiernos locales y departamentales. De otra parte, los expertos señalan que también se limita el sistema de pesos y contrapesos cuando se debilitan las instituciones públicas con nombramiento de funcionarios que no tienen experiencia ni conocimiento ni la voluntad para fijarle límites a la ambición de los intereses políticos. Por eso, es tan importante fortalecer la meritocracia o sistema para seleccionar a los funcionarios y las funcionarias por sus méritos, sus conocimientos técnicos y sus habilidades profesionales.

### Reglas de juego estables

Si la democracia es un sistema de competencias, las reglas de juego cumplen un papel fundamental. Deben ser universales, es decir, normas que se apliquen independientemente de quién esté en el poder. Eso explica por qué es clave que se promuevan normas con las que estarían de acuerdo un gobernante o congresista o funcionario tanto si el poder está en sus manos, como si está en manos de la oposición. Asimismo, para que el ciudadano decida

si respalda o no una nueva regla, debe considerar si dicha norma será aplicable cuando su partido esté en el poder y también cuando esté en la oposición. “Los principios se defienden frente a cualquier gobernante, sea de su bando o del contradictor. Se defienden independientemente de cualquier vaivén político”, comenta García Villegas.

“En Colombia se hizo un gran acuerdo al redactar la Constitución sobre cuáles iban a ser las reglas del juego, reglas que se pueden cambiar si son fruto de un amplio proceso de discusión”, dice Arenas. En tal sentido, decenas de personas y organizaciones civiles se han unido en la denominada Alianza Ciudadana por la Democracia con el propósito de defender la Constitución Política como “un pacto que define reglas de juego estables basadas en la preservación institucional. Si bien las normas consagradas en ella son modificables, los cambios que se introduzcan deben cuidar la arquitectura de pesos y contrapesos, responder al interés general y realizarse en un espíritu de consenso y pluralismo”, se lee en su carta de principios.

Uno de los objetivos de esta Alianza es que se entienda que las reglas constitucionales están por encima de la coyuntura y deben ser defendidas en cualquier situación.



Es necesario que todos los ciudadanos puedan votar libre de presiones.

La principal preocupación sobre cambiar las reglas de juego es que se vea afectado el diseño del sistema que hace posible el equilibrio de poderes, según la Alianza. Por eso, la nueva Constitución estableció medidas para garantizar la independencia de algunos entes y el sistema de pesos y contrapesos a través de los procedimientos para la selección de miembros de los entes de poder.

Cuando se cambian las reglas de juego, es preciso revisar cuáles condiciones se están afectando y hacer todos los ajustes necesarios. Así, desde 2004, cuando fue aprobada la reelección presidencial, los expertos aconsejan revisar los mecanismos para el nombramiento de los funcionarios públicos que están llamados a controlar al ejecutivo. Con estos ajustes y el empeño en respetar unas reglas de juego básicas y mantener el equilibrio de poderes, Colombia podrá avanzar hacia el fortalecimiento de su democracia. ▀

## PARTIDOS EN CONSENSO POR LA DEMOCRACIA

Como una apuesta por la defensa de los principios de la democracia, en marzo pasado siete partidos políticos y sus candidatos presidenciales firmaron un Consenso Democrático, animados por el grupo de 24 países cooperantes en Colombia, denominado G-24.

“Los partidos elaboraron el texto de este Consenso a partir de principios mínimos de la democracia sobre los cuales todo demócrata debería estar de acuerdo”, dice el embajador de Suiza, Didier Pfirter, presidente del G-24. Los puntos de acuerdo son:

- El fin no justifica los medios.
- La violencia es contraria a la paz, que es un derecho y un deber.
- En un Estado democrático, el monopolio del uso legítimo de la fuerza y la justicia lo tiene el gobierno elegido.
- El Estado debe actuar en el marco de la ley y el Derecho internacional, respetando los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario.
- La separación de poderes y el equilibrio institucional son principios de la democracia y deben ser defendidos.
- Es necesario defender la independencia y la eficacia de la justicia.
- La ciudadanía y los partidos deben denunciar y combatir la corrupción, la impunidad y las malas prácticas políticas y sociales.
- El Estado democrático debe ser incluyente y no discriminar a sus ciudadanos por ningún motivo. Tiene que procurar condiciones de vida digna, luchar contra la pobreza y reducir la desigualdad.
- El país se tiene que desarrollar en armonía con el medio ambiente.
- La política exterior debe ser guiada por el interés nacional, por encima de las diferencias partidistas.

# Las regiones le hablan al nuevo Congreso



Una de las misiones y desafíos del Congreso elegido el pasado 14 de marzo será responder a las demandas de las regiones, relacionadas con los caminos para lograr el desarrollo y la paz a través de diferentes vías: desde el plan de ordenamiento territorial hasta la garantía de los derechos de las víctimas.

**M**ientras el nuevo Congreso se prepara para iniciar labores el próximo 20 de julio, en varias regiones del país ya hay propuestas concretas sobre esos grandes temas que deberían ser incluidos en la agenda legislativa porque hacen parte del camino para construir la paz desde los territorios.

El plan de ordenamiento territorial y la protección del medio ambiente; la solución a la violencia que lleva más de cuatro décadas en Colombia y la atención a las víctimas; la altísima concentración de la tierra y la restitución de las tierras abandonadas debido a la violencia son algunos de esos temas sobre los cuales las regiones le piden acciones al Congreso.

Estos fueron aspectos que expertos y ciudadanos de varios territorios reclamaron

y que, también, se trataron durante los debates realizados en Sucre, Cesar y Huila con los candidatos a la Cámara de Representantes.

En estos debates, realizados con el apoyo de Votebien y el PNUD, *Hechos del Callejón* recogió las voces de líderes de estos tres departamentos y de expertos para conocer lo que estas regiones le piden al Congreso, y que son reclamos que de igual forma están haciendo otros territorios con miras a alcanzar la paz.

## El ordenamiento territorial y el medio ambiente

Las regiones coinciden en la necesidad de que el Congreso expida la ley orgánica de ordenamiento territorial, ordenada por la Constitución de 1991, para que tengan una real autonomía.

A pesar de la relevancia de esta ley, ya se han hecho, sin éxito, 17 intentos para trami-

tarla. “Llevamos mucho tiempo esperando que se ponga en práctica un nuevo ordenamiento territorial para que se reconozca y ratifique la identidad regional, pero el país aún no se atreve a concretarlo y a permitir un manejo autónomo de la región”, dice José Francisco Restrepo, profesor de la Corporación Universitaria del Caribe (Cecar).

El plan de ordenamiento territorial haría posible avanzar en la descentralización y la autonomía de los territorios, dándoles a las regiones la capacidad de desarrollar su gestión administrativa y de tomar sus decisiones políticas.

“El ordenamiento territorial es un instrumento fundamental para el desarrollo. Tiene que ver, por una parte, con la organización político administrativa que adopte el Estado para gobernar las diversas territorialidades surgidas de la evolución económica, social,

El Congreso debe ser el lugar propicio para los más amplios debates sobre los temas que aquejan a las regiones del país.





© Cortesía UNPPA

Se espera que el Congreso legisle para atender los reclamos de los trabajadores del campo.

política y cultural del país y, por otra, con los cambios en la ocupación física del territorio, como resultado de la acción humana y de la misma naturaleza”, señala el Departamento Nacional de Planeación en su documento *Ordenamiento y desarrollo territorial*.

La frustración de las regiones ante las negativas del Congreso para expedir esta ley fue una de las razones que llevó a que ocho gobernadores de la Costa Caribe promovieran la Consulta Caribe en las elecciones del pasado 14 de marzo. El llamado Voto Caribe logró 961.216 sufragios y, aunque no tiene un impacto jurídico o electoral, sí le da un respaldo a la aprobación del plan.

Una de las principales urgencias de las regiones frente al ordenamiento territorial es el manejo ambiental, que actualmente es un asunto de resorte nacional. Hoy en día, el deterioro ambiental es un hecho y una preocupación inmensa de los territorios. La disminución de recursos como el agua y la pesca, la destrucción de suelos aptos para cultivos y la contaminación del aire han causado un significativo retroceso de la calidad de vida de los habitantes.

Varios ejemplos así lo demuestran. En Cesar, la explotación de minas de carbón ha provocado graves daños al medio ambiente. “El departamento está bajo amenaza de convertirse en un desierto. Las reservas estratégicas de aguas están siendo afectadas

por la explotación irracional del carbón y la deforestación”, dice Antonio Calvo Silva, coordinador regional de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR). Y lo mismo ha ocurrido en Huila, donde poblaciones se encuentran en resistencia por la construcción de la represa de El Quimbo.

“El Congreso tiene un papel decisivo que jugar frente al impacto ambiental tan crítico que está generando la explotación de las minas de carbón, pues no hay ninguna entidad de orden municipal o departamental que le pueda exigir a las empresas productoras el cumplimiento de la responsabilidad

## **LAS REGIONES RECLAMAN DEL CONGRESO ACCIONES PARA UN MEJOR MANEJO DE LAS REGALÍAS QUE RECIBEN LOS DEPARTAMENTOS POR LA EXPLOTACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES.**

social frente al medio ambiente”, afirma Simón Martínez Ubarnez, académico de la Universidad Popular del Cesar.

Asimismo, las regiones reclaman del Congreso acciones fuertes para un mejor manejo de las regalías que reciben los departamentos por la explotación de los recursos naturales. En algunos casos podría ser mayor control y, en otros, el fortalecimiento de las capacidades locales para un manejo administrativo adecuado de estos

recursos. En Cesar, por ejemplo, aunque la Gobernación trabaja por alcanzar las coberturas mínimas de acueducto, alcantarillado, salud y educación establecidas como prioridad de inversión en la ley de regalías, los municipios que reciben estos beneficios están tan rezagados como los demás.

### **Solución al conflicto y atención a las víctimas**

Para líderes y organizaciones sociales, la superación de la violencia también debe ser prioridad en los debates del Congreso. “Necesitamos abrir caminos a la paz y hacerlo desde el ejercicio legislativo para que se posibilite una negociación política del conflicto armado y se erradique la violencia”, dice Martínez. Esto es un reclamo que se hace de manera especial en Huila, un departamento que padece ampliamente la violencia, tanto que contaba con dos ex secuestrados entre sus candidatos a la Cámara de Representantes.

“Las dinámicas del conflicto aquí son muy marcadas dado que hay una alta concentración de los actores y factores del conflicto, así que el sur espera que la agenda legislativa afronte los retos de la paz con propuestas claras”, dice José Jairo González, consultor en desarrollo y paz de este departamento.

A su vez, líderes de Cesar, Huila y Sucre afirman que para alcanzar la paz es necesario atender y reparar a las víctimas del conflicto. “En la actualidad, más del 10% de la población cesarense se identifica como víctima del conflicto”, dice Calvo Silva. En este departamento, casi 60.000 víctimas han denunciado homicidios, desapariciones for-

zadas, delitos contra el patrimonio y desplazamiento forzado, lo que se convierte en una realidad de atención inaplazable.

La situación no es menos grave en la región de los Montes de María, entre los departamentos de Sucre y Bolívar. “En realidad, todos los ciudadanos de los Montes son víctimas del conflicto. Algunos se vieron forzados a abandonar la región pues los propietarios de negocios perdieron sus tiendas y a los que tenían fincas se les llevaron

el ganado. Los que se quedaron haciendo resistencia aguantaron hambre”, comentan los periodistas de la Red de Comunicadores de los Montes de María. Por eso, después de que se hundiera en el actual Congreso el proyecto de ley de víctimas, que fue consultado con las víctimas y organizaciones en varias regiones del país, ellas esperan un compromiso de los nuevos legisladores. “El Congreso debe escuchar las voces de las víctimas y atender sus necesidades”, sostiene Rosa Liliana Ortiz, coordinadora del Observatorio de Derechos Humanos y Violencia

## LA ALTA CONCENTRACIÓN DE LA TIERRA EN MANOS DE UNOS POCOS Y LOS CERCA DE 5,5 MILLONES DE HECTÁREAS USURPADAS O ABANDONADAS POR LAS VÍCTIMAS SON OTRAS PREOCUPACIONES DE LAS REGIONES.

del Huila (OBSURDH), que denuncia altos índices de violación de los derechos humanos en este departamento. “Se necesita una ley de víctimas que considere los intereses y necesidades reales de las víctimas y que responda a los estándares internacionales”, dice Calvo Silva.

### Restitución y distribución de hectáreas de tierras

La alta concentración de la tierra en manos de unos pocos y el hecho de que haya cerca de 5,5 millones de hectáreas usurpadas o abandonadas por las víctimas del conflicto durante los últimos 11 años, según la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, son otras preocupaciones de las regiones. Y especialmente porque en muchas de esas hectáreas ya se ha hecho transferencia de dominio a otras personas.

“El Congreso tiene el desafío de crear instrumentos para que sus dueños legítimos puedan recuperar las tierras despojadas. En el Cesar los paramilitares que están en el proceso de justicia y paz no han entregado ni un centímetro de las tierras usurpadas”, afirma Calvo Silva. Asimismo, señala que es necesario que se tomen medidas para evitar que el despojo de tierras se siga presentando.

El desplazamiento forzado ha aumentado la concentración de la tierra, que en 2001 ya era tan grave, que el 0,4% de los propietarios tenía en su poder el 61,2% de la superficie del país, dice el investigador Darío Fajardo.

Ante esta situación, líderes regionales plantean la necesidad de una ley de tierras y de estructura agraria que reglamente la tenencia de la tierra y el uso que se le da y que siembre las bases para un desarrollo integral del campo, protegiendo tanto la tierra como al campesino (ver *Lo que los campesinos esperamos de los legisladores*).

“Necesitamos leyes que de verdad toquen la esencia de la problemática de la tierra. Por ejemplo, una reforma agraria saludable, que desconcentre la propiedad y que revise su uso. Necesitamos un desarrollo integral del campo, con desarrollo agropecuario y agroindustrial”, dice Maggy Urueta, líder social del departamento de Sucre. Es hora de que llegue al Congreso, con un amplio debate, la confrontación que están viviendo las regiones entre la economía campesina y la explotación agroindustrial por algunos efectos asociados a esos grandes proyectos de agroindustria: daño ambiental, presión para la venta de

la tierra, falta de incentivos para la producción agrícola tradicional e, incluso, amenazas. Y, además, debe ser tratado en el legislativo el tema sobre el cual el sector campesino ha prendido las alarmas: la siembra de alimentos para la producción de biocombustible, que afecta la seguridad alimentaria y la disponibilidad de víveres a precios accesibles para todos los estratos sociales.

Es preciso, asimismo, que el Congreso tome medidas para responder al descontento que hay en las regiones a raíz de la construcción de grandes proyectos de infraestructura y generación de energía que han dejado serias afectaciones al medio ambiente, el sustento de las comunidades y la paz local (ver *Lo que Javier, un afrocaribeño, le pide a los congresistas*).

Este es el caso de Huila, donde numerosos sectores sociales se oponen a la construcción de la represa de El Quimbo porque consideran que tendrá efectos nocivos como los causados en su momento por la represa de Betania. “Necesitamos discutir una política energética que responda a las garantías de seguridad alimentaria”, afirma Miller Dussán, de Plataforma Sur en Huila.

Las regiones le tienen propuestas al nuevo Congreso y esperan que los legisladores atiendan sus preocupaciones e iniciativas porque en ellas también están sembradas las posibilidades de paz y desarrollo para sus territorios y el país. ▀

Las regiones están altamente preocupadas por el futuro de sus hijos si no se detiene el deterioro del medio ambiente.



# Lo que Javier, un afrocaribeño, le pide a los congresistas

**P**or las calles empolvadas de Valledupar, Cesar, anda Javier Pardo Casiano con su cuerpo enorme, su cuaderno bajo el brazo y su mirada puesta en los caminos que habrá de recorrer el pueblo afrocaribeño para mejorar sus condiciones de vida. Siendo niño, salió de un palenque de Bolívar, del pilón, el tambor y la patilla, y creció al amparo del vientre amplio de su madre y de la venta de 'alegrías', sabrosas bolas de maíz dulce que ella llevaba en una ponchera sobre la cabeza.

Como miembro de una familia palenquera, una vez creció, Javier se vinculó en Cesar a las organizaciones afrocaribeñas para hacer seguimiento a la situación de su gente en la Costa y a los procesos sociales y políticos que desarrollan colectivamente para hacer valer sus derechos.

Esas decenas de organizaciones de Bolívar, Atlántico, Guajira, Magdalena, Sucre y Córdoba están articuladas en un 'palenque regional' al que han denominado Ku-suto Caribe. En lengua palenquera, de raíces bantú, ku-suto significa 'con nosotros'.

"Es un término que hemos fortalecido en el Caribe porque estamos construyendo un espacio para la participación ciudadana, un espacio abierto no solo de los negros para los negros, sino también de aquellas personas que quieran aportar a nuestros procesos", dice. Personas de otras etnias con las que han construido su identidad como pueblos provenientes de la diáspora africana y con las que planean su futuro.

Esa reafirmación de la identidad afrocolombiana se ha revelado en el censo de 2005 del DANE, según el cual el 10,6% de la población se reconoció como afro y, de ellos, el 50,5% son mujeres y el 49,5%, hombres.

## Atención a los recursos y a la tierra

Desde su mirada y la de su organización Ku-suto Cesar, Javier tiene claro lo que esperan del Congreso, porque los afrocaribeños, como otros pueblos afrocolombianos, se han visto afectados seriamente por la violencia y por la explotación de los recursos naturales que han ocasionado la descomposición de la estructura de sus pueblos. El primer llamado de este líder a los parlamentarios es "que comiencen a hablar de la existencia de los pueblos negros. Porque los congresistas de la Costa no han entendido que somos un territorio pluriétnico y multicultural y que hay una población afro que está representada por negros, raizales y palenqueros, así como hay población indígena". La falta de reconocimiento del pueblo afro

no solo tiene consecuencias en su calidad de ciudadanos. "Es que no han querido reconocer algunos territorios de afrocolombianos para evitar hacer la consulta previa, que se exige cuando se quiere explotar los recursos naturales y construir megaproyectos", señalan expertos de la región.

Un segundo llamado al Congreso es sobre la Ley 70 de 1993, que otorgó la titulación colectiva de tierras. Le pide que vigile su cumplimiento, especialmente en la conformación de territorios colectivos denominados consejos comunitarios. "Actualmente, en departamentos de la Costa Caribe estamos trabajando –con el apoyo del PNUD y de otras organizaciones– por la formalización de los consejos comunitarios. En el Cesar, por ejemplo, solo han sido formalizados seis y las organizaciones afrocaribeñas gestionan para que este año sean formalizados 20 más, incluso aquellos que están ubicados en zonas de explotación minera", manifiesta Javier. Esta iniciativa y el fortalecimiento de los consejos comunitarios fueron incluidos en el plan de desarrollo departamental.

De su cuaderno bajo el brazo, Javier saca otro llamado a los congresistas: "que sirvan como entes de control ante las autoridades para que en los planes de desarrollo nacional, departamentales y municipales se incluyan las reivindicaciones de la población afrocolombiana en forma diferenciada, como lo manda la Constitución", señala.

Y tiene anotado otro más, clave para sus comunidades: el tema de la tierra. "El Congreso debe ayudar a impulsar la identificación de los problemas de tierras de la población afrocolombiana en el Caribe para definir acciones hacia el futuro y lograr unos principios de autonomía sobre el territorio". Para él, su organización y los afrocolombianos esos principios de autonomía no se dan sin tierra. Y en el territorio, dice, se puede construir la vida y mejorar las condiciones de la gente. Todo esto es posible si el Congreso comienza por mirarlos, por nombrarlos y por vislumbrar con ellos esos caminos que como pueblo habrán de recorrer. ▀

Javier Pardo Casiani pide que el nuevo Congreso sí mire y reconozca a los afrocaribeños.

# Lo que los campesinos esperamos de los legisladores

Por José Martínez Guchuvo,

Directivo Nacional de la Asociación Departamental de Usuarios Campesinos del Meta (ANUC-Meta)

**H**oy, el derecho a la vida, a ser reconocidos socialmente, a no ser desplazados, a contar con un territorio y un ambiente sano para vivir en paz y con dignidad podría sintetizar la aspiración de los campesinos. Estamos en una situación de crisis humanitaria, económica y ambiental por la violación de derechos, la inequidad, el desplazamiento forzado y la exclusión. Al halar el hilo histórico hay un común denominador: un modelo de apropiación de la tierra y de control territorial que se deriva de la violencia ejercida con fuerza por los grupos armados ilegales; la influencia de gremios de grandes propietarios en la institucionalidad y la aceptación de las recomendaciones de misiones extranjeras, como las contratadas por el Banco Mundial. Esto ha llevado a la acumulación de la tierra como factor de riqueza y de poder político en manos de pocos, hechos agravados por la presencia de economías ilegales que han permeado la vida de las comunidades locales.

La influencia de estos sectores en la institucionalidad ha afectado en forma grave los recursos públicos y el medio ambiente; ha ido en detrimento del patrimonio público y ha incrementado la pobreza. Esto ha tenido incidencia en el Congreso, donde algunos legislan en función de un modelo económico sin campesinos y legitimando un Estado que ha sido permisivo en el uso de la violencia, hasta llegar a la vergüenza mundial de ser uno de los países que mayor expulsa población del campo: más de cuatro millones en las dos últimas décadas. Además, los ilegales se han apoderado de cerca de seis millones de hectáreas de tierra. La resistencia actual de los campesinos organizados se origina en las mismas causas de sus luchas libradas a lo largo del siglo XX, y que justifican la transformación rural, incluyendo la distribución de la tierra. Frente a ellas, el Congreso ha hecho leyes con la intención de incluir a los campesinos en un nuevo esquema de desarrollo, pero fueron desmontadas y hoy se continúa

privilegiando un modelo económico sin campesinos, que promueve los macroproyectos y no reconoce la opción de la reforma agraria. Nos sentimos excluidos de la agenda pública y del desarrollo. ¿Qué esperamos del nuevo Congreso? En primer lugar, el reconocimiento de que ha fracasado el modelo de una Colombia y una economía sin campesinos. Segundo, sectores académicos, sociales y campesinos proponen un pacto social productivo que involucre la solución definitiva a los problemas de tenencia y uso de la tierra, la seguridad alimentaria y el gran pacto por el agua y el manejo ambiental. Esperamos que el Congreso se comprometa con los productores del campo y plasme este pacto en una ley integral de desarrollo rural que incluya el derecho al acceso a la tierra y demás medios de producción de los pequeños productores, los identifique dentro del modelo, regule los usos de la tierra y mejore las condiciones de minifundistas y demás pobladores rurales. Esta deberá ser una construcción colectiva.

Esperamos que los congresistas sean honestos y tengan dignidad. Que pongan

los intereses de país por encima de partidos. Que logren el respeto del derecho a la vida y al disenso. Que tramiten una verdadera reforma agraria, equitativa y con la participación campesina. Que revisen la diferencia de los precios de las tierras de los pequeños y los grandes propietarios y su uso. Que definan un límite al derecho de propiedad. Que promuevan la participación económica de los campesinos en los grandes proyectos. Que establezcan el catastro alternativo e impuestos diferenciales. Que implementen el ordenamiento territorial. Que la seguridad y la soberanía alimentarias sean un propósito de país. Que garanticen el acceso de los jóvenes rurales a una educación de calidad. Que emitan una ley especial que proteja a los campesinos y que promuevan una circunscripción especial campesina para acceder al Congreso. Estos son aportes recogidos por los miembros de la Asociación Departamental de Usuarios Campesinos del Meta sobre lo que esperamos del Congreso, aportes sobre temas que los legisladores deberían atender para responderles a los campesinos y las campesinas de Colombia. ▶

© Foto: OLGA GONZÁLEZ



# El proceso de concertación del Plan de DDHH y DIH: una respuesta para el país

**E**l proceso de concertación del Plan de Acción de Derechos Humanos (DDHH) y Derecho Internacional Humanitario (DIH) ha sido catalogado por la comunidad internacional como una necesidad para Colombia.

Hoy, el proceso de concertación del Plan cuenta con una ruta metodológica y ha definido ya la participación de diversos actores institucionales, sociales y sectoriales.

Para conocer las diferentes visiones y puntos de vista sobre la importancia del Plan, el proceso en que se encuentra y el cómo sacarlo adelante, en esta edición de *Hechos del Callejón* fueron invitados el Gobierno, la sociedad civil, la comunidad internacional y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). Teniendo en consideración las tres partes de

la sociedad civil involucradas en este proceso (cuatro Plataformas de derechos humanos, 16 sectores sociales y las siete organizaciones del Consenso de Cartagena) se les solicitó su participación.

A continuación aparecen los puntos de vista de las Embajadas de España y Suecia (Ver *Invitación a buscar más vías para concertar el Plan*), de OACNUDH (ver *El Plan Nacional de Acción: un reto pendiente*) y de las Plataformas y de la mayoría de sectores sociales (Ver *La señora de Chocó*). El artículo del Consenso de Cartagena, que excedió el número de páginas para aparecer en esta edición, se puede consultar en el sitio web <http://www.pnud.org.co/hechosdelcallejon>. La visión del Gobierno, solicitada al Programa Presidencial de DDHH y DIH, no alcanzó a llegar en las fechas establecidas para el cierre de esta edición. ▶



Las mujeres, los campesinos y los indígenas, entre otros, se han manifestado para garantizar, proteger y hacer efectivos sus derechos.

## Invitación a buscar más vías para concertar el Plan

Por las Embajadas de España y Suecia

**L**a condición básica de cualquier sociedad para garantizar la realización de los derechos humanos es su conocimiento y respeto por parte no solo de los

Estados, sino también de la propia ciudadanía. Por ello, la existencia de una cultura de derechos humanos en los poderes públicos y en la sociedad son requisitos fundamentales para el respeto y la realización plena de los

derechos y libertades fundamentales que sustentan una democracia.

Los principios de la Conferencia de Viena, en la que los Estados se comprometieron a la formulación de planes nacionales de acción



La realidad exige buscar soluciones para proteger los derechos humanos de todos, como lo expresan muchos colombianos en sus manifestaciones públicas.

en derechos humanos, están orientados a promover procesos incluyentes que garanticen planes legitimados y apropiados socialmente y que reflejen el carácter universal de los derechos humanos.

Desde 1997, las organizaciones de derechos humanos y paz han propuesto la concertación de un Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos (PNADH) para Colombia, como marco estratégico necesario para las acciones gubernamentales y estatales en materia de derechos humanos. Tras varios años de demanda por parte de las organizaciones, el actual Gobierno decidió iniciar un proceso de concertación que se ha visto interrumpido en varias oportunidades por la falta de confianza entre las partes. Pese a estas dificultades, se han logrado acordar los criterios y la metodología para la concertación regional del Plan Nacional. En abril de 2008 se produjo una nueva suspensión del proceso ya que las plataformas de derechos humanos reclamaban mayores garantías de seguridad y protección para la participación en el proceso de concertación del Plan en las regiones.

En Colombia, la participación de la comunidad internacional en este proceso, desde 1997, se fundamenta en la preocupación por la situación de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario –en un contexto de fuerte violencia– y el deseo de apoyar la recomendación de la Oficina del

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH): que Colombia formule concertadamente su Plan Nacional. Pero, sobre todo, se fundamenta en el convencimiento de que un Plan concertado con los más amplios sectores sociales y de derechos humanos y paz del país es el instrumento más idóneo para definir políticas públicas que garanticen el respeto y

## LA SITUACIÓN DE DERECHOS HUMANOS EXIGE CENTRAR LA MIRADA EN LAS REGIONES Y EN QUIENES SUFREN ESPECIALMENTE LOS RIGORES DE LA VIOLENCIA. EL PLAN NACIONAL ES POR ELLOS Y PARA ELLOS.

la realización de los derechos humanos en Colombia, y que permitan su exigibilidad y la medición de su grado de implementación. Es así como lo hemos vivido en nuestros países.

Coincidimos en que la situación de derechos humanos en el país exige centrar la mirada en las regiones. En el centro de las preocupaciones de todos deben estar quienes sufren especialmente los rigores de la violencia. El Plan Nacional es por ellos y para ellos...

Si bien existen avances considerables en la protección de líderes y defensores y defensoras de derechos humanos, en muchas regiones su situación sigue siendo muy preocupante y las organizaciones con-

tinúan recibiendo amenazas. Estos hechos demuestran que es prioritario el tema de las garantías. Esta realidad exige buscar soluciones viables, pertinentes y sostenibles a los problemas de protección, así como respuestas concretas de las autoridades nacionales, departamentales y municipales, como el propio Gobierno nacional lo ha subrayado en varias oportunidades.

En la medida en que se concreten las garantías necesarias para la participación de la sociedad civil en el proceso, será posible restablecer la confianza para acometer la tarea prioritaria de concertar un Plan Nacional que sea considerado un bien público de la sociedad en su conjunto.

Suecia y España desean reiterar su invitación a dar una oportunidad a este proceso, para que desde el seno de los movimientos sociales y de la institucionalidad del país surjan y renazcan con fuerza propuestas que garanticen la realización efectiva de los derechos humanos para todos y todas, en el marco de una política pública de Estado de largo plazo. ▀

# El Plan Nacional de Acción: un reto pendiente

Por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

**E**n junio de 1993, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomendó a los Estados considerar la posibilidad de “elaborar un plan de acción nacional en el que se determinen las medidas necesarias para que (...) mejore la promoción y protección de los derechos humanos”<sup>1</sup>.

Transcurrida casi una década, 26 Estados, 6 de ellos latinoamericanos, han formulado planes de acción cuya longitud, rangos de tiempo para implementación y especificidad en los temas son claramente variables. Colombia aún tiene este reto pendiente.

La decisión de un Estado de iniciar el proceso que conduzca a un plan nacional supone una evaluación realista de las necesidades y circunstancias del país. Entre ellas, destaca determinar el nivel de apoyo político de la iniciativa; la planeación transparente y participativa; la integralidad de los derechos incluidos en la línea de base que subyace al plan; la planeación realista y orientada a la acción; la definición de parámetros claros de éxito y de mecanismos ampliamente participativos de monitoreo y evaluación, así como una adecuada disposición de recursos para alcanzarlo.

Como resultado de un Plan Nacional se espera, en términos generales, una mayor incorporación en el orden interno de estándares internacionales de protección de derechos humanos; el fortalecimiento, en general, del Estado de Derecho; una mayor conciencia

acerca de la importancia de los derechos que tienda a mejorar la calidad de vida, particularmente de los grupos en condiciones de vulnerabilidad. De igual forma, el establecimiento o fortalecimiento de instituciones nacionales de derechos humanos, así como una mayor efectividad en las organizaciones de la sociedad civil, y, en el ámbito de la sociedad en general, una mayor comprensión acerca de los estándares de derechos humanos y su significado individual y colectivo.

Colombia ha emprendido la tarea, hace ya varios años, de avanzar en la construcción de un Plan Nacional y de hacerlo de manera consensuada con la comunidad de defensores y defensoras de derechos humanos, empresa que no ha estado exenta de avances y dificultades. En este marco, la situación de inseguridad de los y las defensoras de derechos humanos exigió la creación de las mesas de garantías, que deben avanzar con la concreción e implementación, por parte del Gobierno, de los acuerdos y compromisos asumidos o pendientes.

Existe, por otra parte, el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (Planedh), aprobado en noviembre de 2009, cuya pronta implementación es un imperativo para avanzar en los propósitos definidos por la Conferencia de Viena. ▸

1 Declaración y Programa de Acción de Viena, 25/06/93, párrafo 71.



© Foto LUIS SANMIGUEL

Para responder a las demandas de la sociedad civil, es un imperativo la garantía y protección de los derechos humanos por parte de todos los colombianos, sin excepción.

# La señora del Chocó

Por Techo Común

*Alianza de organizaciones sociales y afines; Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz y Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo*

Cuando los países del G-24 llegaron al proceso de concertación del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos le proponían dos cosas a las partes (Gobierno Nacional y sociedad civil): que pensáramos todo el tiempo en aquella señora mayor de edad que vive en total vulnerabilidad en un pueblito del Chocó y que nos esforzáramos en hacer de este proceso un diálogo propositivo y desprovisto de consideraciones ideológicas.

En varios sectores de la comunidad internacional ha hecho carrera la teoría según la cual este es un proceso totalmente polarizado en el que prevalecen posiciones inamovibles sustentadas en argumentos que defienden más intereses políticos particulares, que el bienestar del pueblo colombiano en materia de derechos humanos.

Las Plataformas de Derechos Humanos y Paz hemos intentado atender dichas reco-

mendaciones. En este proceso de concertación no hemos dejado de pensar en esa señora del Chocó, y no lo hemos hecho cuando exigimos las garantías necesarias para que ella pueda llegar al proceso del Plan con la seguridad de que, al hacer propuestas de acción para superar ese estado de cosas inconstitucional –como bien lo llama la Corte Constitucional, su vida y su integridad estén totalmente protegidas por el Estado.

Hoy resulta complicado desde el Techo Común invitar a las viudas de los dos líderes de Coccoaca asesinados en febrero, en López de Micay, Cauca, a participar en la construcción del Plan de Acción. Pero igualmente nos resistimos a invitar a las mujeres de Taller Abierto de Cali, quienes han sido amenazadas, asesinadas y perseguidas de forma sistemática por acompañar a mujeres víctimas de desplazamiento forzado que intentan exigir sus derechos. Tampoco podemos convocar a los mineros del sur de Bolívar

a quienes les asesinaron dos líderes a mediados de marzo. Nos resulta complicado invitar al Plan de Acción a los familiares de cerca de 2.000 personas desaparecidas en la Macarena por el ejército y los paramilitares, así la Embajada de los Países Bajos insista en creer que el modelo de los Centros de Fusión y de Acción Integral es la fórmula ideal de reconciliación y de garantía para llegar a esta mesa de concertación del Plan.

¿Cómo invitar a las comunidades de Suárez y de Cajamarca amenazadas y presionadas por empresas mineras internacionales para que participen en el Plan? ¿Cómo?. ¡No es un problema de polarización nuestra!, es un problema real, en un mundo real, en un país real, donde la seguridad demo-

crática debería garantizar, desde su éxito, que toda esta gente pueda llegar a concertar el Plan de Acción. No es una propuesta maximalista, no pedimos el Plan de Acción para llegar a la concertación del Plan de Acción, solo pedimos garantías, que no se utilicen las instituciones del Estado adscritas a la Presidencia de la República para que ilegalmente se nos persiga, presione y hostigue de manera sistemática y con total impunidad.

Simultáneamente resulta paradójico y contradictorio que el delegado gubernamental de mayor jerarquía en la conducción de la política de derechos humanos esté siendo investigado por la Fiscalía por versiones que lo sindicaban de tener nexos directos con los paramilitares, de haberse reunido con ellos para solicitar para Bogotá un frente de guerra, a sabiendas del talante criminal de estos grupos y promoviendo su actuación, y al mismo tiempo sea quien convoque a la concertación de un Plan de Acción en materia de derechos humanos para Colombia. No es un asunto de polarización, son hechos que, si bien están siendo investigados, fueron expuestos con suma claridad por los líderes máximos del paramilitarismo extraditados a los Estados Unidos para, desde nuestra clara convicción, acallar estos y muchos otros hechos de connivencia criminal entre ellos y funcionarios, miembros del Congreso, industriales y comerciantes.

Nos podrán señalar de un alto grado de parcialidad en esta discusión, nos pueden endilgar falta de neutralidad valorativa, nos podrán condenar de estar en contra de la reconciliación nacional, pero no podrán decir que, al parcializarnos por la señora del Chocó o por los líderes de más de 60 comunidades indígenas en peligro de extinción por causa de la guerra, estamos sesgando ideológicamente el proceso de concertación del Plan. Somos culpables de ser fieles a nuestras convicciones y somos culpables de no ser neutrales en un país signado por la impunidad, el paramilitarismo y la guerra contra la sociedad. ▀

Toda mujer como esta, en un pueblo del Chocó, debe ser el referente del Plan de Acción.



# Los derechos humanos y el rescate de los valores democráticos

Mons Héctor Fabio Henao G.

Director Secretariado Nacional de Pastoral Social

Delegado por las organizaciones del Consenso de Sociedad Civil para la elaboración de esta columna.

El lugar que ha ganado la democracia a lo largo del proceso de construcción de las naciones, ha permitido afirmar, desde diferentes visiones de pensamiento y sistemas políticos que esta constituye el principal valor positivo que en los tiempos de la modernidad han adoptado la mayoría de países como sustento y base de toda organización político administrativa en un estado de derecho.

El terreno ganado por la democracia en cuanto a su reconocimiento como forma de gobierno, es decir un determinado modo de

organizar el ejercicio del poder político y como forma de vida que determina la manera de relacionarse en sociedad, ha permitido la construcción y consolidación de valores democráticos que en un ejercicio de aplicabilidad coherente en una país permite la convivencia y la paz en la medida que las sociedades los respeten y los Estados los garanticen.

Estos principios y valores democráticos han tenido un proceso de positivización producto de un consenso universal, los cuales se encuentran recogidos en numerosos tratados y convenciones

internacionales que obligan a los Estados a defenderlos y promoverlos como una condición para vivir en democracia; algunos de ellos se recogen en la propia Carta Democrática Interamericana (CDI) que en su artículo tercero, señala *“Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos”*.

Se trata entonces del reconocimiento jurídico y el ejercicio de las condiciones para la dignidad, la libertad y la igualdad de cada ciudadano, ciudadana. Dichos valores democráticos reflejan los principios sobre los cuales una nación debería fundamentar su organización política y social, pero en repetidas ocasiones no corresponde a la propia realidad, la cuales termina siendo antagónica al conjunto de valores que se pretenden garantizar. Esta amplia diferencia entre el ser y el deber ser genera para la sociedad civil el reto de defender la democracia ante tangibles pérdidas de los valores democráticos y evidentes deterioros de las instituciones y barreras en la participación ciudadana; responsabilidad que recae aun más cuando el derecho a la democracia es amenazado por



quienes tienen la obligación internacional de promoverla y defenderla, es decir de los propios gobiernos (CDI Art 1).

En el siglo pasado la discusión sobre la democracia estaba centrada en la caracterización de los regímenes políticos en la posguerra y sobre cuáles de los dos bloques políticos era verdaderamente el democrático en términos de libertades o igualdad material, siendo el discurso de la democracia instrumentalizado como pretensión hegemónica de un bloque sobre otro; en nuestra región el debate se dio principalmente en los procesos de transición de los regímenes dictatoriales hacia los regímenes democráticos a finales de la década de los 80.

En este contexto apareció y se ha fortalecido el papel de la sociedad civil que ha evolucionado desde el surgimiento de organizaciones sindicales y gremiales con perspectivas focalizadas en asuntos propios hasta tener una participación decidida en la definición de agendas nacionales e internacionales en el terreno de los derechos humanos y de la democracia. Los movimientos sociales con definiciones estratégicas de derechos humanos y democracia y objetivos a lograr en un tiempo concreto son un avance en este proceso. Las acciones de los Estados en el fortalecimiento de la democracia, los derechos humanos y la gestión de conflictos cuenta hoy con un interlocutor reconocido y legítimo que es la sociedad civil global.

Es muy significativo el hecho de que una sociedad compleja, como es la sociedad colombiana, haya construido un Consenso de organizaciones sociales que se enfocan en temas desde su diversidad de perspectivas, con espacios de interlocución con la comunidad internacional y con el gobierno colombiano. Los seminarios y Conferencias del Proceso Londres / Cartagena / Bogotá son un aporte fundamental en la construcción de democracia y derechos humanos en Colombia. Hay un largo camino por recorrer en este diálogo tripartito y en el reto de lograr consensos entre sociedad civil y gobierno colombiano, son muchas las fortalezas y oportunidades, los retos y dificultades que aparecen en un camino en el que todavía se puede fortalecer el proceso de diálogo y profundizar en compromisos que hagan posible las metas señaladas, dentro de las cuales aparece con urgencia el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (PNA).

## LA PROMOCIÓN, DESARROLLO Y FORTALECIMIENTO DE UNA SOCIEDAD CIVIL PARTICIPATIVA, COMO ACTOR EN EL CAMPO DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA DEMOCRACIA ES CLAVE EN EL MOMENTO ACTUAL

Nuestro proceso se inserta en un momento de la discusión regional, el cual va más allá de la instauración formal de regímenes políticos democráticos, para partir de la base de la vigencia y efectiva aplicación en una sociedad de los valores democráticos sobre los cuales existe un consenso universal. En ese orden de ideas el debate se centra hasta donde una democracia es real o formal, y hasta donde es absolutamente representativa o directa y participativa. Existe hoy una preocupación moral y ética universal, amplia, sobre las condiciones en que se desarrolla la democracia, el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales, particularmente en países bajo situaciones de conflictos armados o de niveles de violencia críticos.

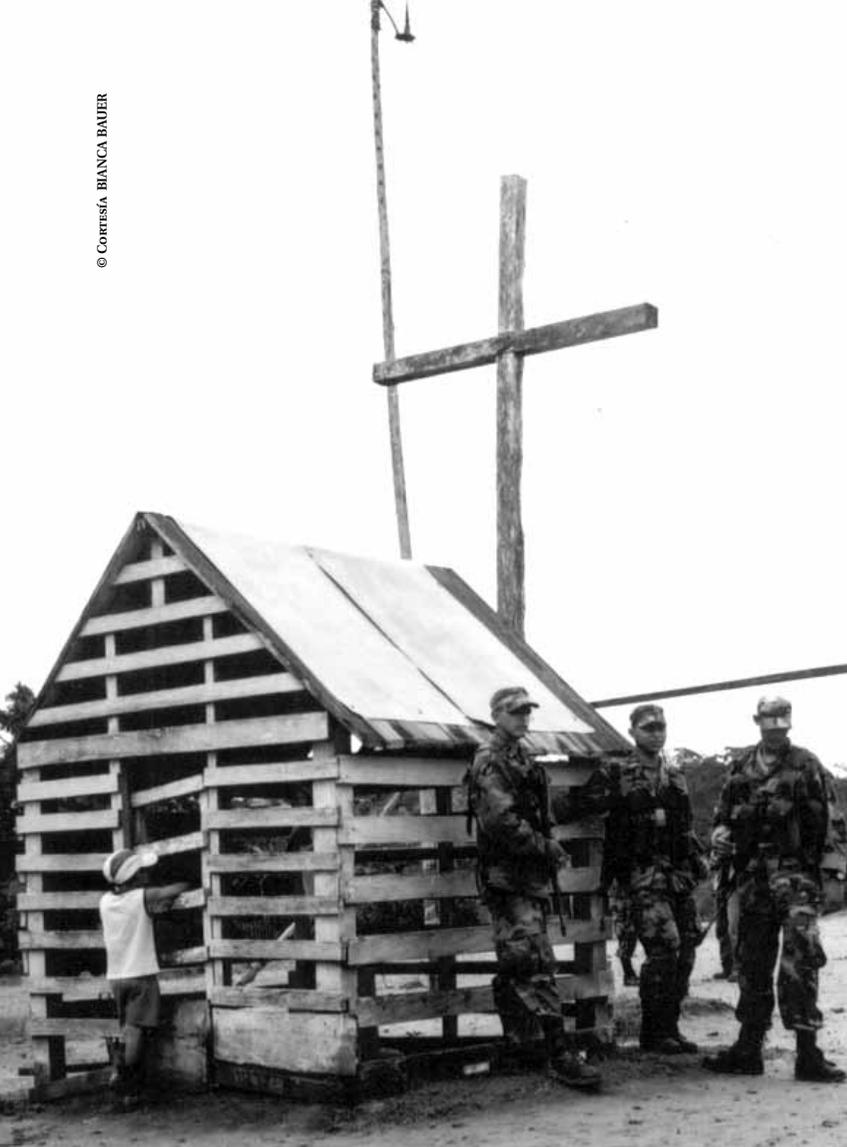


© CORTESÍA BIANCA BAJER

Hoy la pregunta por resolver es ¿hasta dónde un país es más democrático o menos democrático? En ese sentido, las amenazas como la restricción de libertades, la negación del núcleo esencial de derechos y el subestimar el lugar de los derechos fundamentales, podrían poner en riesgo el ejercicio efectivo de la democracia. En el análisis de las condiciones actuales de la democracia en la región latinoamericana se constata la existencia de democracias débiles en varios niveles, en las que la agenda de derechos humanos se construye en contextos conflictivos y con tendencias a la pérdida de condiciones para la garantía de las libertades ciudadanas. Uno de los grandes referentes de seguimiento son los informes y recomendaciones anuales de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

En estas condiciones surge la urgencia de mayor compromiso y presencia de la sociedad civil con sus redes y de los actores políticos para evitar que se pongan en cuestión los valores democráticos especialmente el respeto a los derechos humanos, las libertades fundamentales y el respeto a las reglas de juego, lo que trae como consecuencia que sea más difícil construir acuerdos y consensos que permitan transformaciones y soluciones reales sobre los principales conflictos sociales y políticos.

El elemento que se ha ido imponiendo es el reconocimiento del papel legítimo de la sociedad civil en la construcción de agendas y planes que fortalezcan el ejercicio de los derechos humanos y la democracia. La promoción, desarrollo y fortalecimiento de una sociedad civil participativa, como actor en el campo de los derechos humanos y la democracia es clave en el momento actual. Este reconocimiento por la sociedad y del Estado hace que se minimicen los riesgos de violencia y que se tramiten por medio de la razón y con argumentos los conflictos, diferencias y perspectivas sobre



la construcción un marco legal amplio de derechos humanos. El reconocimiento recíproco entre actores estatales, gubernamentales y sociedad civil, son sus fortalezas, diferencias y perspectivas propias constituye un paso decisivo en la consolidación del proceso democrático.

Toda acción en la vía de la promoción y defensa de los derechos humanos es a su vez una defensa propia a la democracia; esta relación dialéctica permite profundizar en los valores que dan forma a un sistema verdaderamente democrático en la medida que estén necesariamente conectados.

Ante un panorama de violaciones de derechos humanos que se viven en Colombia, la necesidad de mayores políticas que permitan un goce efectivo de los derechos humanos y una situación humanitaria de dimensiones preocupantes, hace que se ponga en entre dicho el grado de madurez, y ampliación de nuestra democracia. El ejercicio que se adelanta con las decisiones de la Corte Constitucional en materia de desplazamiento forzado muestra una ruta en la superación de esta problemática que ha sido calificada como muy preocupante por organismos internacionales y de Naciones Unidas.

Por fortuna contamos con instituciones destacadas y comprometidas con la promoción y protección de los derechos humanos que son signos positivos que dan cuenta del deseo profundo que tiene nuestro país de salir de esta situación. Igualmente hay que subrayar el papel de organizaciones de la sociedad civil que, con distintas perspectivas y enfoques, juegan un papel decisivo en el

seguimiento de las medidas estatales en Colombia y de las recomendaciones de los organismos de Naciones Unidas, así como de las medidas que se toman a nivel local, regional y nacional en esta materia.

Cuando se habla de la vulneración de los derechos humanos, se genera como resultado una afectación directa a la vigencia y carácter mismo de la democracia. Es un deber político y ético de la sociedad civil rescatar este valor y qué mejor escenario que el de la construcción de una política pública en Derechos Humanos y DDHH de manera participativa y consensuada, que tenga en cuenta a todos los grupos sociales y el conjunto de derechos consagrados en la Constitución Nacional.

La construcción de un Plan Nacional de Acción como mandato a los Estados en la conferencia mundial de Viena en 1993 y de manera concertada con la sociedad civil se convierte en un instrumento primordial que permite el rescatar los valores democráticos en contraposición a excesos de concentración de poder, de uso extralimitado de la fuerza y de cambios constitucionales de las reglas de juego.

El Plan es un instrumento vital de orden local, regional y nacional, pues con su adopción se procurará coordinar los esfuerzos interinstitucionales e intersectoriales de agencias y organizaciones sociales y se ordenarán las prioridades nacionales, tanto estatales como sociales, en la búsqueda de mayores niveles de respeto de los derechos humanos, en el marco de normas constitucionales y de tratados internacionales acogidos por Colombia, en la perspectiva de fijar metas estimables y medibles con enfoque diferencial, en el ámbito de procesos concertados y democráticos encaminados a fijar hojas de rutas en diferentes tópicos y mediante el establecimiento de presupuestos y recursos para el logro de los propósitos pactados.

Desde esta perspectiva el Consenso de Cartagena, ha decidido hacer parte de este proceso por su misma naturaleza en cuanto que integra la participación de la sociedad civil y porque obedece a una construcción concertada que busca generar mecanismos idóneos para garantizar la realización plena y efectiva de los derechos de las personas.

## **EL DEBATE SE CENTRA EN HASTA DONDE UNA DEMOCRACIA ES REAL O FORMAL, Y HASTA DONDE ES ABSOLUTAMENTE REPRESENTATIVA O DIRECTA Y PARTICIPATIVA.**

Debemos reconocer posibles riesgos a los que puede verse expuesto el proceso, tales como que los resultados de la concertación no logren la fuerza vinculante necesaria para que sea de obligatorio cumplimiento por parte del Estado, o que el PNA quede limitado a un conjunto de normas sin aplicabilidad efectiva y solo responda a las necesidades de la política coyuntural y no de orden estructural. Estos son posibles riesgos que deben ser sopesados y asumidos por la oportunidad que brinda un escenario de interlocución en donde debemos apostarle a un dialogo verdadero y de entendimiento entre la sociedad civil y el Estado en relación con los DDHH, ver allí una posibilidad para lograr la construcción de unos lineamientos y políticas que aporten a solucionar en gran parte elementos estructurales del conflicto social y armado y que se permitan superar los altos índi-

ces de violaciones. Así mismo es una oportunidad para demostrar a nivel internacional un compromiso por parte de la sociedad civil y la responsabilidad del Estado al asumir los estándares y directrices internacionales. De esta manera le estaríamos apostando al fortalecimiento de la sociedad civil en la construcción de procesos como el Plan Nacional de Acción en ДДНН y ДН, para garantizar la práctica de un sistema democrático.

El año 2.009 estuvo marcado por la creación de la Mesa de garantías enfocada en las situaciones señaladas por organizaciones de defensores y defensoras de derechos humanos, con estigmatizacio-

## **EXISTE HOY UNA PREOCUPACIÓN MORAL Y ÉTICA UNIVERSAL, AMPLIA, SOBRE LAS CONDICIONES EN QUE SE DESARROLLA LA DEMOCRACIA, EL RESPETO POR LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS LIBERTADES FUNDAMENTALES, PARTICULARMENTE EN PAÍSES BAJO SITUACIONES DE CONFLICTOS ARMADOS O DE NIVELES DE VIOLENCIA CRÍTICOS.**

nes por su trabajo, amenazas y señalamientos que colocan en serio riesgo sus vidas y su aporte a la sociedad colombiana. Este proceso permitió articular de manera más eficiente las organizaciones y problemáticas regionales dentro de la discusión sobre la situación actual, integrar nuevas voces y asumir retos claves de compromiso de las autoridades en esas mismas regiones.

En opinión de algunos miembros del Consenso es importante avanzar en la evaluación del cumplimiento de lo acordado en las mesas y asegurar que existan condiciones de garantías para avanzar en el diseño del PNA.

Parte del debate que queda abierto es sobre la forma de continuar.

Se ha expresado en el Consenso de las organizaciones de sociedad civil la posición de quienes sienten que en tiempos de dificultad, de vulneración de condiciones para el correcto y legítimo proceso de deliberación, monitoreo y seguimiento de derechos humanos, tareas a cargo de los defensores y líderes sociales en el tema, que se ven amenazados por acciones de grupos ilegales o por interferencia indebida y reprochable de agencias estatales, la mejor GARANTIA de todas surgirá con la expedición del Plan, razón por la que urge continuar con el esfuerzo de pactar su diseño, desenvolvimiento y eventual aplicación y rodear su puesta en marcha de mecanismos que acompañen y verifiquen los acuerdos y las rutas acogidas y eviten cualquier menoscabo de quienes participan en este empeño.

Es claro que paralela y simultáneamente a la discusión del Plan debe seguirse con la tarea de la Mesa de Garantías que procura identificar interferencias y amenazas y dar solución a todo tipo de penosos obstáculos. No obstante, supeditar el desarrollo del diseño del Plan a los resultados de

esta mesa y congelar todo tipo de tarea destinada a su expedición, mientras se verifican mayores avances y condiciones, no parece ser acertado. Es mejor avanzar, pues las garantías serán mucho más evidentes y certeras con un plan vivo que con una discusión compleja, necesaria y amplia que siempre podrá continuar en la Mesa de Garantías simultáneamente atendida.

En esa opinión, ahora que se dará un cambio de gobierno es mejor recibir al próximo con una hoja de ruta en marcha y no con un proceso congelado y magro. Es posible hacerlo sin ocultar las penosas amenazas y dificultades y es factible llevarlo a cabo por encima de las pugnas políticas o coyunturales.

A manera de conclusión se puede decir que estamos ante un proceso de gran trascendencia para el futuro de la democracia colombiana. El calificativo del tipo de democracia pasa por el análisis de la forma como se asumen y ejercen los derechos humanos de la población. Naciones Unidas ha iniciado un interesante proceso de Examen periódico universal para examinar la situación de derechos humanos de los países, esto es un ejemplo del nivel de interés de la comunidad internacional en esta materia. Internamente tenemos la tarea que se garanticen los derechos de la población, las condiciones para el ejercicio de defensores y defensoras de derechos humanos y llegar a un Plan Nacional de Acción que integre la perspectiva de la sociedad civil. ▀



# El desarme civil, otro camino hacia la paz

Distintas iniciativas en el país y el mundo promueven actualmente el desarme de civiles y el retorno real del monopolio de las armas al Estado. Se ha demostrado que, a menor cantidad de armas de fuego, menor cantidad de violencia, y que la violencia es un obstáculo para el desarrollo.

**E**n Colombia hay 1'234.630 armas de fuego registradas, según el Departamento de Control y Comercio de Armas, Municiones y Explosivos (DCCA) del Ministerio de Defensa. De ellas, 634.261 están en manos de la Fuerza Pública y de otras entidades del Estado y 662.666, en poder de particulares y empresas de seguridad privada. A ellas se suma un número mayor de armas "hechizas" o elaboradas en forma ilegal en el país, así como las que han ingresado al territorio nacional en forma irregular. Nadie se atreve a decir cuántas armas tienen los colombianos, entre las ilegales y las legales, pero sí se coincide en el impacto que ellas tienen en el desarrollo de una sociedad y, además, en la construcción de la paz.

En este, como en otros países con décadas de violencia, si bien los grupos armados ilegales generan gran parte de las acciones que involucran armas de fuego, no se puede desestimar la cantidad de muertes producidas por civiles que tienen un arma en su poder. "La violencia por armas de fuego es

primordialmente urbana y asociada al crimen. En términos de criminalística, lo que nos está matando en este país es el crimen organizado", señala Jorge Restrepo, director del Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (Cerac).

De los 14.038 homicidios perpetrados en 2008, el 9% se dio en el marco del conflicto armado interno. Sorprende que el 4,7% corresponde a muertes ocurridas por conflictos personales entre familiares, socios o simplemente conocidos, que se resolvieron directamente mediante el uso de las armas. De los 14.038 crímenes, el 77% se efectuó con arma de fuego, según el Instituto de Medicina Legal, lo que indica que, sin acceso a las armas, muchas de estas personas seguirían con vida.

La proliferación de armas que se vive tanto en Colombia como en gran parte de los países del mundo ha despertado la preocupación internacional, porque solo las armas de fuego dejan cada año en el mundo entre 500.000 y 600.000 víctimas mortales y elevan los niveles de crueldad que tienen los

conflictos entre ciudadanos, según Camilo Reyes, ex embajador de Colombia ante la ONU y quien presidió la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras, en 2001.

La tenencia de armas pequeñas en manos de la sociedad civil, además de las muertes y heridas que causa, es identificada como uno de los principales factores que debilita las instituciones democráticas. "Cuando en un país hay muchas armas en manos de civiles, los conflictos proliferan, se profundizan y se perpetúan porque el individuo armado está menos dispuesto a la negociación y a la transacción", afirma Reyes.

Estudios realizados en países en desarrollo en los que hay conflicto indican que la aproximación a una resolución del mismo es más difícil cuando hay una gran cantidad de armas en manos de civiles. Este es un factor que disuade al grupo armado de renunciar a las suyas. Además, las armas pequeñas y ligeras (como revólveres, fusiles y ametralladoras ligeras) ayudan a que aparezcan nuevos conflictos: "Una sociedad se hace

viable en la medida en que tiene capacidad de hacer transacciones y de construir consensos. Y la presencia de armas entre civiles disminuye, limita o anula esa capacidad", continúa Reyes. En transacciones tan elementales como la compraventa o el trueque, el que está armado impone su voluntad sobre el otro. En procesos más complejos, como los de participación ciudadana y construcción de consensos, los ciudadanos se cohiben de participar cuando hay presencia de sujetos con acceso a las armas. Otros abusos, como los delitos

---

Mientras más personas entreguen sus armas, mejores condiciones de seguridad habrá en la sociedad.

sexuales, aumentan exponencialmente donde hay muchas armas.

En Colombia, con el respaldo de los tratados internacionales sobre el tema (ver Principales tratados internacionales sobre armas pequeñas y ligeras), Iglesias, organizaciones sociales, instituciones del Estado y cooperación internacional desarrollan acciones orientadas a reducir la presencia y el impacto de las armas de fuego en el país. Estas iniciativas se desarrollan en dos vías: un fuerte control de la tenencia de armas y un verdadero desarme de los ciudadanos.

### Control de la tenencia de armas

En su labor de control del porte y tenencia de armas, las autoridades de Policía y entidades de la fuerza pública hacen registros permanentes en las calles y decomisan las armas sin salvoconducto al día. Entre las decomisadas por las autoridades, el 40% son originales y el 60%, artesanales, según el Departamento de Control y Comercio de Armas, Municiones y Explosivos (DCCA).

Para tener un mejor control de las armas pequeñas y ligeras, el DCCA, que otorga los permisos de tenencia a los civiles, ha reforzado los mecanismos para hacer seguimien-

Colombia realiza acciones que requieren un esfuerzo importante, como la destrucción de cerca de 20.000 armas cada año. Entre sus desafíos en el control del tráfico ilegal de armas están “establecer un registro nacional único sobre armas ilegales, que permita conocer mejor la información de las armas decomisadas”, dice Medina, así como tener mejor información sobre las armas hechas, ante el mercado importante que hay en el país y hacia el exterior.

Además, con miras a ampliar los controles del porte y tenencia de armas, la Coa-

### Desarme de civiles

Uno de los factores más importantes para disminuir la letalidad por las armas de fuego es lograr el desarme de los civiles. Así quedó demostrado con las jornadas de restricción de porte de armas realizadas en ciudades como Bogotá, Cali y Medellín, que registraron una importante reducción de la violencia y, por tanto, de muertes.

Con la prohibición del porte de armas de fuego durante los fines de semana y festivos, como hicieron Cali entre 1993 y 1995 y Bogotá entre 1995 y 1997, se logró una reducción

## COLOMBIA DESTRUYE APROXIMADAMENTE 20.000 ARMAS CADA AÑO. ÉSTE ES UNO DE SUS PRINCIPALES ESFUERZOS PARA RESPONDER A LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES.

ción de Ciudadanos por el Desarme, una iniciativa nacida en Bogotá con perspectiva nacional, presentó en 2007 un proyecto de ley al Congreso, acompañado de 1'800.000 firmas, recogidas en 14 ciudades capitales.

El proyecto fue hundido en el Congreso sin ser sometido a discusión. En esa iniciativa se proponía facultar a los alcaldes para restringir el porte de armas en su municipio,

de los homicidios del 14% en Cali y el 13% en Bogotá, según Andrés Villaveces Izquierdo, investigador del Instituto Civalva, de la Universidad del Valle.

Adicional a estas jornadas, un trabajo sistematizado a favor del desarme ha evidenciado resultados de mucho impacto en la ciudadanía, como ocurrió en Bogotá. Según estudios del Cerac, mientras en los últimos

Este es el proceso de destrucción de las armas de fuego que se hace cada año en Colombia.



© CORTESÍA UNODC

to a la transferencia de armas de un dueño a otro. La realidad ha demostrado que algunas de esas armas amparadas por el Estado son vendidas al mercado ilegal.

Si bien Colombia es uno de los países con mayores índices de violencia, es también uno de los líderes en los tratados internacionales para el control del tráfico ilegal de armas, lo que resulta ser una situación bastante paradójica. “El Estado colombiano cumple con los estándares internacionales en el control del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras, incluso tiene una buena disposición para cumplir los estándares incorporados en el Protocolo de Armas de Fuego que aún no ha firmado”, afirma Carlos Medina, de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNODC.

pues a pesar de que ellos son los responsables de la seguridad local, no tienen la autonomía para restringir su porte. Para hacerlo, deben solicitar autorización al DCCA, que en algunas ocasiones la niega, según han reclamado varios secretarios de gobierno municipales.

Asimismo, la iniciativa sugería elevar a 25 años la edad mínima para comprar armas (en la actualidad es de 18 años) y establecer un seguro obligatorio a los compradores de armas para la protección de terceros. Este tipo de medidas ha vuelto a ser tema de discusión pública por situaciones que preocupan al país, como el aumento de homicidios por arma de fuego y otras armas en varias capitales de Colombia, el rearme de ex paramilitares y las acciones de pandillas.

años el 60% de las muertes en la capital ha sido por armas de fuego, en Cali este promedio puede llegar al 94%, aproximadamente.

El impacto positivo que tiene el desarme en la reducción de homicidios también ha sido comprobado internacionalmente. Gran Bretaña y Australia prohibieron de manera absoluta el porte de armas en manos de civiles después de que en cada uno de estos países se presentara una masacre de niños en un jardín infantil provocada por personas con problemas mentales. Tras las medidas tomadas, en esos dos países hubo una reducción sustancial de la violencia homicida con armas de fuego.

“Si en un país de muy baja violencia como Inglaterra, donde hay 600 a 700 homicidios en el año, el desarme tuvo un impacto



© COPIESÍA CLAUDIA RUBIO

Así como se han desarmado miembros de grupos ilegales, los civiles también deberían entregar sus armas.

importante, en Colombia, donde tenemos entre 16.000 y 17.000 homicidios al año, es inmenso el potencial de reducción de la violencia con un desarme”, afirma Jorge Restrepo, director del Cerac.

“Mientras allá tomaron estas medidas para reducir unos casos puntuales que afectan a los niños, en Colombia se registran al año 80 casos de muertes de menores de edad por balas perdidas. Eso sería suficiente para que se diera una legislación de consenso político para reducir la presencia de armas de fuego”, continúa Restrepo.

Sin embargo, los expertos señalan que hay poderosos intereses –de quienes tienen el negocio de las armas y son usuarios de las mismas– para que iniciativas de esta clase no prosperen. Sin embargo, hoy se presentan importantes iniciativas en el país, desde las instituciones y la sociedad civil.

Alcaldías como las de Bogotá, Cali y Medellín realizan permanentes jornadas de pedagogía sobre el desarme. Solo Bogotá ha realizado 100 jornadas de este tipo a lo largo de 10 años y 17 campañas de desarme en las que ciudadanos han entregado 6.731 armas, 679 granadas y 91.088 cartuchos.

“Uno de nuestros principales desafíos es hacerle entender a la gente que las armas no le dan seguridad. Por el contrario, las armas hacen a la persona más vulnerable, tanto para ser agredida como agresora. Está demostrado que tener armas de fuego es un factor que dispone a la violencia”, asegura

Juan Pablo Hernández, coordinador de desarme en la Alcaldía de Bogotá.

Desde hace varios años se ha demostrado que “tener un arma en el hogar aumenta tres veces el riesgo de muerte por homicidio y cinco veces el riesgo de suicidio”, indica Villaveces.

A su vez, organizaciones sociales e Iglesias han integrado iniciativas sobre desarme y control de armas “para generar un amplio diálogo sobre la presencia de armas de fuego en la sociedad, sus consecuencias y la necesidad de una política pública en este

por parte de civiles”, dice Camilo Reyes.

Las iniciativas de desarme han mostrado que, a menor cantidad de armas de fuego, menor cantidad de violencia. “Aunque se han hecho jornadas muy importantes y el país ha comenzado a crecer en conciencia frente a este reto, aún no estamos en los niveles que se quisiera. Nos falta un largo camino por recorrer”, dice monseñor Henao.

De manera especial, la ciudadanía tiene el gran desafío de comprender que, además de los actores armados ilegales, los civiles también deben dejar las armas. ▀

campo, que aporte a un clima de convivencia más estable”, dice monseñor Héctor Fabio Henao, director nacional de Pastoral Social.

Sobre las controversias con los usuarios de armas que se oponen a las restricciones, especialmente las empresas de seguridad privada, es necesario promover la reflexión pública.

“Estas controversias deben ser incorporadas pronto en la agenda pública como acciones de Estado que tienen que ser resueltas. Un país con los índices de violencia y de homicidios que tiene Colombia y con la problemática de confrontación y de conflictividad que enfrenta debería haber decidido, hace tiempo, recortar al máximo la tenencia de armas

## PRINCIPALES TRATADOS INTERNACIONALES

La situación internacional sobre el porte y uso de las armas de fuego ha impulsado tratados internacionales y acuerdos políticos para hacer efectivo el monopolio de armas por parte del Estado, reducir la presencia de armas pequeñas y ligeras en manos de los ciudadanos y combatir el tráfico ilegal de armas.

- **La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras.** En esta conferencia realizada en 2001 se adoptó el Programa de Acción, que tiene como finalidad detener la proliferación de armas pequeñas y ligeras, tanto lícitas como ilícitas. Este Programa es obligatorio para los Estados firmantes, como Colombia.
- **El Protocolo de las Naciones Unidas relativo a las Armas de Fuego** entró en vigencia en 2005 para combatir la fabricación y el tráfico ilícitos de armas pequeñas. Éste aún no ha sido firmado por Colombia.
- **La Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo**, en 2006, identifica la violencia producida con armas como un obstáculo para el desarrollo. Por esto, la Declaración pide a los Estados enfatizar las acciones para prevenir los conflictos, mejorar la seguridad humana y lograr reducciones cuantificables en la violencia producida por las armas, como un factor para el desarrollo. Los países firmantes, entre ellos Colombia, se comprometieron a incrementar la conciencia sobre el impacto negativo que tiene la violencia armada en el desarrollo y a disminuir la cantidad de armas, entre otros aspectos.

# Medellín: menos armas en manos de la sociedad

Por Max Yuri Gil Ramírez,

Profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia

En los últimos 20 años (1990-2010) han muerto asesinadas en Medellín 64.410 personas. Sobresalen los años 1991, con 6.349 homicidios para una tasa de 352 homicidios por cada 100.000 habitantes (hcmh); 2002, con 3.721 casos y una tasa de 98,2 hcmh, y, más recientemente, 2009, con 2.189 homicidios y una tasa de 94,5 hcmh (ver gráfica 1).

**Gráfica 1: Número y tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes (hcmh) en Medellín 1990 - 2009**



FUENTE: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (datos 1990-2007) y Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC), Secretaría de Gobierno, Alcaldía de Medellín.

La constante a lo largo de estas dos décadas ha sido la utilización de las armas de fuego, que en todos los casos no desciende del 70% del total, junto con otras como el arma blanca, el ahorcamiento, objetos contundentes y armas por establecer. Como ejemplo, en 2008 se presentaron 784 homicidios con arma de fuego –lo que equivale a un 75,02% del total– y, en 2009, de los 2.189 casos que se presentaron, 1.932 fueron con arma de fuego, lo que significa el 88,25%. Es decir, una variación del 146,4% de un año a otro (ver gráfica 2).

Durante años, este alto nivel de violencia homicida ha colocado a Medellín entre las ciudades con mayor número de homicidios en el continente americano, debido a la combinación de circunstancias de carácter estructural y otras más coyunturales. Es evidente que no existe una relación uncausal entre inequidad y violencia, pero es innegable que en una sociedad con problemas de inequidad, con cerca del 65% de su población bajo línea de pobreza y 15% bajo la línea de indigencia, existe una gran oferta de personas, sobre todo jóvenes, dispuestas a vincularse a organizaciones criminales en la ciudad y que obtienen ganancias de negocios ilegales, combinados con inversiones en actividades formales de la economía. Esto último, como vía para obtener beneficios y legalizar dineros de actividades ilícitas.

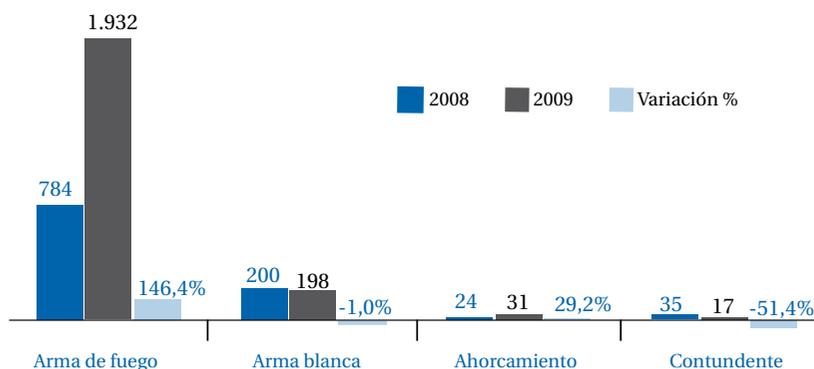
Durante décadas, estas organizaciones ilegales han actuado en el Valle de Aburrá, en especial en Medellín; han asumido discursos, formas organizativas y prácticas aprendidas de grupos armados de carácter político; están vinculadas a redes

internacionales de actividades ilegales, una de las más importantes la de tráfico de armas; han desarrollado relaciones de fuerte arraigo entre los habitantes de los barrios y, en no pocas ocasiones, se han convertido en intermediarios de las demandas de la ciudadanía y en interlocutores privilegiados de la institucionalidad pública.

En este proceso de consolidación ilegal –que hoy se sigue viviendo con una nueva fase de reorganización de los mercados criminales–, tales grupos han actuado de manera brutal, fungiendo como garantes del orden y la convivencia donde actúan. Se han favorecido de algunos rasgos de la cultura regional que ve con simpatía la eliminación de personas consideradas indeseables y que admite el uso de la violencia como vía legítima y prioritaria de regulación, en detrimento de la negociación de los conflictos. También aprovechan la autorización por parte de sectores de la sociedad para el enriquecimiento ilícito y fácil como fuente de poder y admiración social. Ha sido muy desafortunado que sectores de las élites locales y de las autoridades hayan sido conniventes y patrocinadoras de estos grupos y sus prácticas.

Los más de 64.000 homicidios en 20 años, la mayoría por armas de fuego, están en directa relación con la confluencia de dos grandes procesos: la circulación de una oferta de armas ligeras accesibles para cualquiera que cuente con recursos mínimos y la existencia en sectores de la sociedad de rasgos culturales que autorizan y enaltecen el porte de las armas como una característica positiva y una fuente de admiración. Medellín tiene el reto de enfrentar de manera decidida y contundente el desafío que representan las organizaciones criminales. Además de acciones puntuales y de corto plazo de lucha policial contra la criminalidad, se requiere una estrategia cultural de larga duración que erradique de la sociedad la consideración positiva del porte de armas, la ley del más fuerte y la eliminación de aquellos que se consideran prescindibles. El desarme ciudadano y la vigilancia estricta sobre la fuerza pública son elementos esenciales para construir un orden público democrático y respetuoso de los derechos humanos. ▶

**Gráfica 2: Homicidios por tipo de arma en Medellín. Comparativo 2008 - 2009**



FUENTE: Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC), Secretaría de Gobierno, Alcaldía de Medellín.

# Guías para un desarme civil

**P**ara hacer un desarme no basta con prohibir las armas de fuego, sino que debe haber un plan integral que incluya al menos los siguientes aspectos:

**1 Seguridad.** El éxito para que funcione un desarme es que vaya de la mano del fortalecimiento de la seguridad pública. “Uno de los grandes problemas que hay en Colombia es que la seguridad se privatizó. El gran ganadero se da su propia seguridad y en las ciudades tenemos una proliferación de empresas de vigilancia privada. Es necesario construir Estado en seguridad y que la gente perciba que el Estado la protege”, afirma Jorge Restrepo, director del Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos, Cerac.

**2 Control de armas.** Un desarme debe ir acompañado de fuertes mecanismos de control, tanto sobre las armas de fuego ilegales como sobre aquellas amparadas por el Estado. En Experiencias como la de Bogotá, cuando se aumentan las medidas de control disminuye no solo el porte de armas sino también los homicidios. Y es que desde 1997, en Bogotá ha habido restricción a los permisos de porte de armas de fuego durante los fines de semana, a partir de las 6 de

la tarde del viernes. El aumento del control policivo en ese periodo ha demostrado que quienes poseen armas restringen su porte e, incluso, que los homicidios disminuyen, pero estos ocurren en otros días de la semana, cuando hay menor control.

**3 Inclusión social.** Colombia necesita armonizar el desarme con unas políticas de inclusión social muy fuertes. “En las ciudades, los hechos de violencia demuestran que se trata también de problemas sociales no resueltos. Por eso, la violencia armada no puede ser abordada solo como un problema de seguridad. Es necesario que la gente encuentre mecanismos de inclusión y reconocimiento social”, afirma monseñor Héctor Fabio Henao, director nacional de Pastoral Social. A su vez, el Grupo que implementa la Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo, de 2006, considera que mejorar y fortalecer el apoyo al desarrollo humano son tareas clave para prevenir y reducir la violencia armada.

**4 Cambio cultural.** “Es necesario que los ciudadanos entiendan que los civiles no tienen por qué andar con armas”, sostiene monseñor Henao. También es preciso “desmontar la idea de que las armas pro-

tegen, y que la gente se dé cuenta que, por el contrario, estas le traen más riesgo”, dice Gabriel Osorio, asesor de la Secretaría de Gobierno de Bogotá.

Con miras a generar este cambio cultural, el Distrito realiza permanentemente campañas de ‘pedagogía del desarme’, “en las que invitamos a la gente a desarmar la palabra y sus corazones”, dice Juan Pablo Hernández, de la Oficina de Desarme de Bogotá. “Muchas personas, cuando vienen a entregar sus armas, dicen que se han quitado un peso de encima, especialmente cuando tienen niños, pues en cualquier momento puede ocurrir un accidente”, dice Hernández.

**5 Prevención de conflictos.** Hay que promover entre los ciudadanos y las ciudadanas mecanismos alternativos para la resolución de conflictos, como las casas de justicia, los conciliadores en equidad y los jueces de paz. Está comprobado que muchos homicidios son el resultado de conflictos entre familiares, vecinos o conocidos que no intentan redimir sus diferencias ante otras instancias y acuden a la “justicia por mano propia”. Es imperativo que la ciudadanía se percate de que existen instancias que facilitan la resolución de sus controversias y que se vuelva costumbre acudir a ellas y no a las armas. ▀

La mariposa es el símbolo de la jornada pedagógica por el desarme en el colegio Miguel Antonio Caro de Bogotá.

